

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 28 mai 1912 à 4 heures 1/2

PAR

Joseph BERTHIER

Président : M. CHÉNON, professeur.

Suffragants { *MM. ESMEIN, professeur.*
MEYNIAL, professeur.

PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor Cousin, 11

—
1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LES
SOUS - SECRÉTAIRES D'ÉTAT
EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

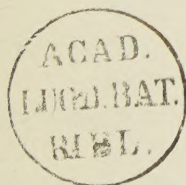
Le mardi 28 mai 1912 à 4 heures 1/2

PAR

Joseph BERTHIER

Président : M. CHÉNON, professeur.

Suffragants { *MM. ESMEIN, professeur*
MEYNIAL, professeur.



PARIS

ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

44, Rue Victor Cousin, 44

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

- BÉQUET, DUPRÉ ET LAFERRIÈRE. — Répertoire de droit administratif (1883-1890).
- BLANCHE. — Dictionnaire général de l'administration française. Édition de Mouy (1904).
- BLOCK (Maurice). — Dictionnaire de l'administration française. Édition de Maguéro (1905).
- BRÉMONT. — Examen doctrinal (dans Revue critique de législation et de jurisprudence, 1894).
- CHATEAUBRIAND. — La monarchie selon la charte (Ed. Pourrat frères, 1836).
- CLAVIÈRES. — Les sous-secrétaires d'État en France et en Angleterre. Thèse Paris, 1901.
- DANIEL STERN. — Histoire de la Révolution de 1848 (Ed. 1862).
- DAUDET (E.). — Souvenirs de la présidence du maréchal de Mac-Mahon (1880).
- DUPRIEZ (L.). — Les ministres d'Europe et d'Amérique (1891-1893).
- DUVERGIER DE HAURANNE. — Histoire du gouvernement parlementaire en France (1857-1865).
- ESMEIN. — Eléments de droit constitutionnel français et comparé, 3^e édition (1903).
- FIÉVÉE. — Histoire de la session de 1816 (1817).

- FUZIER-HERMANN. — Répertoire. V^o Sous-secrétaires d'État.
- GÉRANDO (de). — Institutes de droit administratif (1842-1845) (achevé par Boulatigner et A. Blanche).
- GUIZOT. — Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France (1816). Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps (1858-1867).
- HAURIOL. — 1^o Précis de droit administratif et de droit public général, 4^e édition (1900) ; 2^o Note dans Sirey, 1894.3.97.
- JOSAT (J.). — Le ministère des Finances, son fonctionnement suivi d'une étude sur l'organisation générale des autres ministères (1882).
- LAFFERRIÈRE (E.). — Traité de la juridiction administrative (1896).
- LAFFERRIÈRE (F.). — Cours de droit public et administratif, 5^e édition (1860).
- LUÇAY (Cte de). — Les origines du pouvoir ministériel en France. Les secrétaires d'Etat depuis leur institution jusqu'à la mort de Louis XV (1881).
- MUEL. — Précis historique des assemblées parlementaires et hautes cours de justice en France (1895).
- PIERRE (Eugène). — Traité de droit politique et parlementaire.
- POUDRA ET PIERRE. — Traité pratique de droit parlementaire (1879-1880).
- SIMON (J.). — Notice sur la vie et les travaux de M. Thiers (Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques, t. XV.)
- TODD. — Parliamentary government in England. Edition Spencer Walpole, traduit par Boucard et Jèze (1900).
- THUREAU-DANGIN. — Histoire de la monarchie de juillet (1892).
- ZÉVORT. — Histoire de la troisième République (1896-1898).

Documents parlementaires.

Annales de l'Assemblée nationale.

Annales de la Chambre des députés.

Annales du Sénat.

Archives parlementaires.

Journal officiel.

Moniteur universel.

AVANT-PROPOS

Qu'est-ce qu'un sous-secrétaire d'Etat? A cette question on serait tenté de répondre : puisqu'un secrétaire d'Etat est un ministre, un sous-secrétaire d'Etat est un sous-ministre. Cette réponse si facile — trop facile même — risquerait de manquer d'exactitude. Les ministres, en effet, ont à la fois des attributions politiques et des attributions administratives. Les sous-secrétaires d'Etat peuvent-ils se prévaloir de la même dualité de caractère? Si tout le monde est d'accord pour leur reconnaître des attributions administratives, on est loin de s'entendre sur leur rôle politique, et le problème est d'autant plus difficile à résoudre que la conception des attributions des sous-secrétaires d'Etat, depuis leur création en 1816, a varié avec les régimes. Il est donc essentiel de rechercher les origines et de suivre la genèse et l'évolution de l'institution.

Cette recherche ne constitue d'ailleurs que la moitié de notre tâche : une fois fixés sur le caractère, les fonctions, les pouvoirs des sous-secrétaires d'Etat, nous aurons à nous demander si le sous-secrétariat d'Etat

est une pièce sinon nécessaire (il est évident qu'un rouage que l'on supprime ou rétablit à volonté n'est pas indispensable), du moins utile de la machine gouvernementale. L'examen de cette question fera l'objet de la dernière partie de notre étude.

LES SOUS SECRÉTAIRES D'ÉTAT

EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

Historique

SECTION I

Ancien régime. — Formation des départements ministériels. — Évolution, modifications successives. — Le ministère à la veille de la Révolution. — Rien d'analogue à l'institution des sous-secrétaires d'Etat ou des secrétaires généraux.

« A plus de vie, plus d'organes », a dit l'économiste Dupont White. C'est fort juste ; et l'on conçoit sans peine qu'au ^{xx}^e siècle, un chef d'Etat, de quelque nom qu'on l'appelle, roi, empereur ou président de la République, ne puisse se contenter du nombre restreint d'auxiliaires qui, au seuil des temps modernes, suffisait à la royauté.

Pendant longtemps, la monarchie capétienne pourvut à toutes les nécessités du gouvernement et de l'ad-

ministration du royaume avec le concours des grands officiers de la couronne, sénéchal, connétable, chancelier, grand bouteiller, auxiliaires précieux, mais gênants parfois, à raison de l'inamovibilité qui leur était reconnue. Quelques-uns disparurent comme le sénéchal (1191) ou comme le connétable (1627); mais à côté ou à la place de ces puissants, peut-être trop puissants personnages, s'élevèrent d'autres fonctionnaires, d'origine plus modeste, qui sont les véritables ancêtres de nos ministres modernes : nous voulons parler des secrétaires d'Etat.

Nous croyons inutile de remonter jusqu'à l'époque où ces collaborateurs du souverain n'étaient encore que les humbles *clercs du secré*, notaires royaux (1) composant le personnel inférieur de la Chancellerie. Nous prendrons ces fonctionnaires, au milieu du xvi^e siècle, c'est-à-dire à l'heure où commence à s'élaborer cette division du travail politique et administratif qu'est la formation des départements ministériels.

Le roi a un ministre de la Justice tout trouvé dans le personnel des grands officiers de la Couronne. C'est le chancelier. De ces grands officiers, c'est le seul qui, sous la monarchie absolue, conservera la qualité de ministre. Encore est-il réduit souvent à un titre purement honorifique dont son inamovibilité ne permet pas de le dépouiller. Lorsque le roi et le chancelier ne pouvaient plus s'entendre, le roi enlevait au chancelier

1. Voir Esmein. *Cours élémentaire d'histoire du droit français*, p. 459.

sa prérogative la plus importante, la garde et la disposition du sceau de France, et gardait le sceau pour lui-même à moins qu'il ne jugeât à propos de le confier à un fonctionnaire amovible investi de sa confiance, le « garde des sceaux » dont le titre est encore porté par nos ministres de la Justice contemporains (1).

Le ministère des Finances, après bien des tâtonnements, se constitue sous Charles IX : mais c'est un ministère à deux têtes ; le surintendant des finances, et le contrôleur général, créé le premier des deux pour surveiller, non le surintendant qui n'existait pas encore, mais le trésorier de l'épargne (2). Sous Louis XIV, deux hommes occupent ces hautes fonctions ministérielles : Fouquet, puis Colbert. Le surintendant Fouquet est disgracié et condamné en 1661, et Colbert, nommé contrôleur général en 1665, reste seul à la tête de ce département qui est peut-être le plus important de tous (3).

En 1547, Henri II réduit à quatre le nombre des secrétaires d'État, qui ne portaient pas alors ce titre, mais celui de *secrétaires des finances et commandements du roi* : « Le roi, dit l'ordonnance, veut et entend que Maistres Guillaume Bochetel, Cosme Clausse, Claude de l'Aubespine, et Jean du Thiers, *ses conseillers et secré-*

1. Voir Lebreton. *De la souveraineté*, t. II, chap. 1, p. 130.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 467.

3. De Luçay. *Les secrétaires d'Etat depuis leur constitution jusqu'à la mort de Louis XV*, p. 55 et s.

taires de ses commandements et finances ayant les charges des expéditions en ses affaires d'Etat. » Le caractère des nouveaux fonctionnaires commence à se dégager nettement. Ce sont des ministres au sens moderne du mot, et, s'ils n'ont d'abord aucune autorité propre, ils commenceront bientôt à donner de leur propre chef des directions et des ordres aux divers fonctionnaires du royaume. Le titre de *secrétaire d'État* qu'ils ne tardèrent pas à prendre et que l'on donne encore à nos ministres, apparaît pour la première fois dans le procès-verbal de l'Assemblée des Notables en 1557 (1).

Les secrétaires d'État de cette époque sont des ministres, mais des « ministres à tout faire ». Il n'existe point entre eux de division du travail, nous voulons dire de répartition des départements ministériels (2). Cette division du travail inaperçue dans l'antiquité, et encore inconnue de nos aïeux du xvi^e siècle, devait s'imposer par la force des choses.

Elle se manifeste en 1570 dans un règlement qui place dans le département d'un des quatre secrétaires d'État la *maison du roi* et la *gendarmerie* (grosse cavalerie). C'est comme le remarque M. Esmein, la première ébauche d'un ministère de la Guerre. Ce règlement fut complété et précisé en 1589 (3).

1. De Luçay, *op. cit.*, p. 17; Du Tillet, *Recueil des rangs des grands de France*, p. 107.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 462.

3. De Luçay, *op. cit.*, p. 18 et 31.

La même année et par le même document, toute la correspondance avec l'étranger est mise dans le département d'un autre secrétaire d'État. C'est la création du ministère des Affaires étrangères.

On n'exagère pas alors les dépenses du personnel : « Auront (les secrétaires d'État) un commis et dix clercs, et *non davantage*, pour leur aider aux expéditions des dictes charges. »

Au xvii^e siècle les quatre secrétaires d'État ont des attributions distinctes et déterminées et sont chargés :

- 1° L'un des Affaires étrangères ;
- 2° Un second, de la Marine et des Colonies ;
- 3° Un troisième, de la Guerre ;
- 4° Un quatrième, de la Maison du Roi et des Cultes.

Il en sera ainsi jusqu'à la fin de l'ancien régime ; le ministère comprenait : le chancelier, le contrôleur général des Finances, le secrétaire d'État des Affaires étrangères, le secrétaire d'État de la Marine et des Colonies ; le secrétaire d'État de la Guerre, le secrétaire d'État de la Maison du Roi et des Cultes, en tout six titulaires des départements ministériels essentiels (1).

Une lacune cependant est à signaler ; il n'y a pas de secrétaire d'État spécialement chargé de l'Intérieur. Le territoire du royaume était divisé en quatre parties et chacune d'elles était administrée par un des quatre secrétaires d'État. La centralisation du service se faisait

1. Esmein, *op. cit.*, p. 469.

dans la section du Conseil du Roi que l'on appelait le *Conseil des dépêches*, précisément parce qu'on y lisait toutes les dépêches adressées de l'intérieur du royaume, et que l'on y délibérait sur les réponses à faire.

Il va sans dire que dans une organisation qui n'était plus rudimentaire, mais qui était encore relativement restreinte (le fonctionnarisme ne date que de la Révolution) il n'y avait point de place pour des sous-secretsaires d'Etat. On ne connaissait ni le nom ni la chose.

Sous Louis XVI au moment même où éclate la Révolution de 1789, il semble pourtant qu'il existe huit ministres et non pas six. Cela tient à l'existence concomitante d'un chancelier et d'un garde des sceaux, et à la présence à la tête du conseil d'un ministre principal d'Etat dont les attributions sont générales. En réalité il n'y a bien que six départements ministériels.

SECTION II

La Période intermédiaire. — Les ministères en 1791. —

Institution des secrétaires généraux. — Convention.

— Constitution de l'an III. — Consulat et Empire.

Après la réunion de l'Assemblée Constituante, une loi du 25 mai 1791 créa six ministères : Justice, *Intérieur*, Contributions et revenus publics (Finances), Guerre, Marine, Relations extérieures (Affaires étrangères). Les chefs de chaque département ministériel étaient nommés par le roi. Mais c'était l'Assemblée seule qui fixait

leurs attributions. La trésorerie et la comptabilité générale qui sont aujourd'hui rattachées au ministère des Finances constituaient des administrations à part, confiées à des ministres relevant directement de l'Assemblée (1).

Ainsi s'affirme cette ingérence excessive du pouvoir législatif qui annihilera le pouvoir exécutif avant d'en décapiter le représentant. Ce n'est pas à celui-ci qu'on s'est attaqué tout d'abord. Il est entendu, en 1789, que l'on aime le roi, et, dans tous les cas, on proteste du respect et de l'affection qu'on lui porte (2). C'est la tactique traditionnelle de toutes les révoltes, et le langage habituel de tous les révolutionnaires dont les plans ne sont pas mûrs pour l'exécution. Avant de toucher à la tête de Charles I^{er}, on fait tomber celle de Strafford. Contre les « mauvais conseillers » il faut prendre ses précautions. Et ces précautions, dictées par un esprit de défiance et de rancune, aboutissent parfois à des institutions heureuses dont la portée n'était pas prévue par ceux-là mêmes qui en avaient assumé l'initiative. C'est ainsi que, dès le 5 novembre 1789, un décret de l'Assemblée Constituante, sans que l'Assemblée se doutât qu'elle faisait un premier pas dans la voie du gouvernement parlementaire, établit la responsabilité

1. Le gouvernement de Louis XVI devant l'Assemblée Constituante. *Annales des sciences politiques*, 1900, p. 484.

2. *Ibid*

des ministres et la nécessité du contreseing ministériel. « Les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif sont responsables de l'emploi des fonds de leur département ainsi que de toutes les infractions qu'ils pourraient commettre envers les lois, quels que soient les ordres qu'ils aient reçus ; mais aucun ordre du roi ne pourra être exécuté s'il n'a été signé par Sa Majesté, et contresigné par un secrétaire d'Etat ou par l'ordonnateur du département (art. 28) (1). »

Ce n'est là qu'une pierre d'attente ; mais la Constitution de 1791, si peu parlementaire qu'elle établit l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et le mandat de représentant du peuple, maintient la nécessité du contreseing qui est évidemment une institution d'ordre parlementaire. « Les ministres, d'après la Constitution, sont responsables de tous les délits commis par eux contre la sûreté nationale et la Constitution, de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelles, de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département. »

En aucun cas, ajoute l'article 6, l'ordre du roi verbal ou écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

L'Assemblée Législative qui professe à l'égard des ministres des défiances encore plus vives que celles de sa devancière, ne cesse de les mander à la barre pour

1. Esmein, *op. cit.*, p. 109.

les questionner, paralyse tous leurs moyens d'action, et les oblige à assister impuissants à la désorganisation des services, aux journées des 20 juin et 10 août (1).

Quelques jours plus tard, un ministre de la Justice, Danton, assistera impassible aux massacres de Septembre et se défendra mal du reproche de les avoir encouragés.

Après la suspension de Louis XVI, l'Assemblée Législative nomma elle-même les ministres. La Convention, assemblée souveraine, devait naturellement être chargée de la nomination des dépositaires du pouvoir exécutif. Elle les plaçait sous la surveillance du Comité de salut public.

C'est entre les mains des ministres réunis en « conseil exécutif » qu'est remis à cette époque le pouvoir arraché des mains du roi. Mais quelle situation que celle de ces fantômes de ministres ! Ils rencontrent la même défiance, la même hostilité qu'avant la chute de la royauté. Ils sont mandés ou viennent à la barre de l'Assemblée, pour soumettre des rapports, fournir des informations, subir des reproches ou des menaces.

C'est à cette époque qu'est créée une institution très importante au point de vue de notre étude. Nous voulons parler de l'institution des secrétaires généraux.

En 1793 il en est nommé à la Guerre et à la Justice.

1. Clavières, *Les sous-secrétaires d'Etat en France et en Angleterre*, p. 12 et 14.

Leurs attributions sont les suivantes : « L'examen et le renvoi des dépêches aux chefs des différentes divisions, les comptes à rendre au ministre des affaires instantes, la surveillance générale sur toutes les parties de l'administration (1). »

A l'Intérieur existe un « bureau général du secrétariat et des dépêches, chargé notamment de la correspondance relative à la formation et à la propagation de l'esprit public (2) ».

Ainsi apparaissent pour la première fois dans notre histoire ces « doublures » de ministres dont le nom, le caractère, les pouvoirs varieront avec les régimes mais dont la parenté se reconnaît à la généralité de leurs attributions.

Cela ne dure pas d'ailleurs. Les ministères sont supprimés par les lois des 12-13 germinal an II et remplacés par douze commissions exécutives.

Elles ont auprès d'elles un secrétaire ou un secrétaire général : mais ce fonctionnaire est simplement chargé de tenir registre de leurs arrêtés.

Mais l'institution éphémère des secrétaires généraux a marqué les départements ministériels d'une trace qui ne s'effacera plus. Ils ne tarderont pas à reparaitre, mais il est essentiel de remarquer que ces fonctionnaires, dont nous ne méconnaissions point l'utilité,

1. Clavières, *op. cit.*, p. 15.

2. Clavières, *op. cit.*, p. 15.

ne sont que des auxiliaires administratifs et non des délégués politiques.

Telle est en effet la différence essentielle sur laquelle nous insisterons dans une autre partie de cette étude, entre le secrétaire général d'un ministère et le sous-secrétaire d'État. Le second est un personnage politique. Le premier ne l'est pas. Et nous pourrions ajouter que si l'on est très bien fixé sur ce qu'est un secrétaire général, on l'est beaucoup moins sur ce que peut être un sous-secrétaire d'État.

*
* *

Les ministres font leur réapparition avec la Constitution de l'an III. C'est le Directoire qui les nomme et les révoque. Ils ne pouvaient être pris ni parmi les membres du Directoire ou leurs parents et alliés (loi du 10 vendémiaire an IV), ni parmi les membres du Corps législatif (l'exécution de cette dernière disposition devait toutefois être ajournée à l'an V). Le nombre des ministres devait être de six au moins et de huit au plus.

Les ministres, placés sous l'autorité immédiate du Directoire, n'ont aucune relation avec les Conseils législatifs (Conseil des Anciens et Conseil des Cinq-Cents). Ce sont des fonctionnaires administratifs supérieurs, des chefs de service. Ils ont près d'eux des secrétaires

généraux chargés de « la surveillance sur toutes les parties de l'administration (1) ».

L'institution des secrétaires généraux s'affirme et ne tardera pas à se consolider. Elle est cependant alors moins utile que lorsque les ministres seront distraits, par la suite, de leurs fonctions administratives par leurs rapports avec les Chambres.

*
* *

Sous le Consulat et l'Empire, les ministres sont les auxiliaires dévoués et actifs du maître suprême mais ils n'ont aucune indépendance, car Napoléon n'admet pas d'autre autorité que la sienne. Si le rôle politique des ministres est nul, leur besogne administrative est écrasante. Aussi l'existence des secrétaires généraux, déchargeant les secrétaires d'État d'une partie de leur tâche est-elle plus utile, peut-être même plus indispensable que jamais : il ne faut donc pas s'étonner que ces auxiliaires des ministres aient été conservés pendant tout le règne de Napoléon I^{er} (2).

Pour résumer, au point de vue de notre étude, les données de la période intermédiaire et de la période impériale, nous constaterons que ces deux périodes ont vu se fonder et se consolider l'institution des

1. *Almanach national*, an IV, p 69.

2. Pasquier. *Mémoires*, tome I, p. 234 et s.

secrétaires généraux de ministères, ancêtres incontestables des sous-secrétaires d'État, mais différant de ces derniers par le caractère purement administratif de leurs attributions.

SECTION III

La Restauration. — Gouvernement provisoire. — Les Cent Jours. — Premiers sous-secrétaires d'Etat. — La seconde Restauration. — Introduction du régime parlementaire. — Les commissaires du gouvernement. — Ministère Richelieu. — Les sous-secrétaires d'Etat. — Les sous-secrétaires d'Etat en Angleterre. Ordonnance du 9 mai 1816. — Ministères Villèle, Martignac, Polignac.

Sous la monarchie parlementaire les hauts auxiliaires des ministres vont changer de nom et de rôle.

La fondation du gouvernement parlementaire en France passe pour l'œuvre de la Charte de 1814. Ce n'est pas absolument exact. C'est en réalité *l'acte additionnel aux Constitutions* de l'Empire qui a introduit pour la première fois chez nous ce système dont les *Anglo-manes* de l'Assemblée Constituante (Mounier, Lally-Tollendal, etc.) n'avaient pas réussi à doter notre pays et qui a aujourd'hui, à côté de champions convaincus, un bon nombre de détracteurs.

Le gouvernement provisoire qui s'improvisa à la chute de l'Empire et rappela les Bourbons, nomma,

par arrêté du 3 avril 1814, des commissaires aux divers départements ministériels. Remarquons qu'au titulaire du portefeuille des Affaires étrangères, le gouvernement avait désigné un *adjoint*, le baron Durand. Le retour de Louis XVIII ne changea rien à cette situation. Ainsi que le constate Duvergier de Hauranne, aucun des dix ministres qui composèrent le premier cabinet de la Restauration n'était pris dans la Chambre des députés (1). Ces ministres ne pénétraient dans les Assemblées législatives que pour y faire des propositions au nom du roi, et y défendre les projets émanés de l'initiative royale. En revanche, les secrétaires généraux sont maintenus, et il en est parmi eux qui, plus expérimentés que les hommes déshabitués des affaires publiques dont la royauté était entourée, acquièrent une grande influence personnelle. C'est ainsi qu'au ministère de l'Intérieur, à côté de l'abbé de Montesquiou, secrétaire d'État, nous voyons apparaître, avec le titre de secrétaire général, Guizot qui devait plus tard tenir une si grande place dans l'histoire du gouvernement parlementaire.

Un an plus tard, Napoléon échappé de l'île d'Elbe, dans le but de se concilier les libéraux, tente le premier essai d'un gouvernement parlementaire plus ou moins heureusement calqué par Benjamin Constant sur les institutions anglaises qu'il avait appris à goûter

1. Duvergier de Hauranne. *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, II, p. 205.

alors qu'il terminait ses études, sinon en Angleterre, du moins en Écosse. Aux termes de l'acte additionnel les ministres forment un conseil. Ils peuvent être et rester membres des Chambres (art. 17, 19) et ils donnent à celles-ci les éclaircissements qu'elles demandent. La nécessité de leur contreseing est affirmée (art. 38) : enfin ils sont déclarés responsables des actes qu'ils ont signés. Il est vrai que cette responsabilité semble alors être purement pénale ; elle rappelle par ce trait la procédure d'*impeachment* qui servit, en Angleterre, de point de départ à l'institution de la responsabilité politique.

On voit apparaître le nom de *sous-secrétaire d'Etat*. Par décret, au ministre des Affaires étrangères (Caulaincourt duc de Vicence) sont adjoints deux sous-secrétaires d'Etat, le comte Otto et le baron Bignon. Seulement on aperçoit assez mal le caractère de ces sous-ministres. Car les relations du pouvoir exécutif avec le Parlement sont assurées par la création des ministres d'Etat sans portefeuille. La brièveté de la restauration impériale ne permit pas à l'institution de se préciser et de se développer (1).

Le premier cabinet de la seconde Restauration (Talleyrand, Fouché...) n'est qu'un ministère de transition, l'esprit du régime se dessine avec le ministère Richelieu (24 septembre 1815) : les théoriciens de la monar-

1. Villemain. *Les Cent Jours*, p. 244.

chie rajeunie précisent avec insistance les caractères essentiels des nouvelles institutions : unité du ministère, responsabilité collective, nécessité de s'appuyer sur la majorité de la Chambre. Telle est la conception fondamentale de Chateaubriand (1) et de Vitrolles (2).

Avec leur nouveau rôle, les ministres ont fort à faire. Tout d'abord ils portent le fardeau qui s'impose à tout gouvernement constitué à la suite d'un grand bouleversement politique et social, alors qu'il s'agit d'établir et d'asseoir des institutions nouvelles. Notre histoire présente une alternative remarquable de régimes qui détruisent et de régimes qui réorganisent. Nous sommes plus coutumiers de l'oscillation entre la Révolution et la réaction que de l'évolution continue vers un système (toujours difficile à réaliser) d'équilibre entre l'autorité nécessaire et la liberté. Guizot énumère tous les points qui sollicitaient en 1815 l'attention du gouvernement : « Les établissements religieux, l'instruction « publique, le régime des hôpitaux et des prisons, « l'administration financière et militaire, les relations « du pouvoir avec l'industrie et le commerce (3). » Nous n'acceptons pas les yeux fermés la formule de Guizot. Il y avait bien de la besogne faite par l'Empire, et lorsque, d'autre part, l'on voit tout ce que non seulement la Restauration, mais les gouvernements qui lui

1. *La Monarchie selon la charte.*

2. *Du ministère dans le gouvernement représentatif.*

3. *Mémoires*, t. I, p. 186.

ont succédé jusqu'à nos jours, ont laissé à faire à nos contemporains, on s'étonne que l'œuvre d'un siècle n'ait pas été plus féconde et l'on ne s'en console qu'en songeant que

Le temps n'épargne pas ce qu'on a fait sans lui.

A cette besogne, qui n'est en somme qu'une large besogne, administrative, s'ajoutent les nouvelles fonctions politiques des secrétaires d'État. Le régime parlementaire a fait de leurs rapports avec les chambres le fond de leurs attributions. Non seulement ils ont le droit d'entrer soit à la Chambre des députés, soit à la Chambre des pairs et d'y prendre la parole pour soutenir les projets de loi qui concernent leur département, mais ils ont à y défendre leurs actes et à rallier à leur politique l'opinion de la majorité.

Leurs auxiliaires administratifs sont tout trouvés. Ce sont les secrétaires généraux qui ont été maintenus. Pour les assister devant le Parlement, ils ont des commissaires du gouvernement que le roi désigne sur leur demande (1). C'est ce qui se passe encore aujourd'hui : les ministres, au cours des discussions longues et difficiles, se font assister par des commissaires pris dans le sein du Conseil d'État. Sous la Restauration, ces commissaires étaient souvent choisis parmi les membres influents de la Chambre. Guizot affirme que ces derniers n'acceptaient pas ce mandat sans répugnance et

1. Guizot. *Mémoires*, p. 186.

s'en acquittaient avec peu de zèle (1). Il valait mieux s'adresser aux conseillers d'État. Autre écueil : les commissaires empruntés au Conseil d'État étaient un peu considérés par le Parlement comme des intrus ; on suspectait leur indépendance.

On inventa les sous-secrétaires d'État. Mais, dirait-on, il y avait eu déjà des sous-secrétaires d'État pendant les Cent Jours ? Non. La suprême et prestigieuse agonie de l'Empire avait connu le mot ; mais elle avait en réalité ignoré la fonction.

C'est bien sous le ministère Richelieu que les sous-secrétaires d'État sont inventés. C'est une institution qui vient d'Angleterre. Chez nos voisins, elle se rattache étroitement à la règle traditionnelle, d'après laquelle les ministres n'ont entrée en séance dans l'une ou l'autre Chambre qu'autant qu'ils en sont membres (2).

En 1834 une proposition fut faite pour donner aux ministres des sièges *ex officio* dans la Chambre des Communes, mais sans qu'ils eussent le droit de voter, à moins d'être députés. Cette proposition n'aboutit pas (3).

La règle est tellement stricte que le premier ministre lui-même ne peut prendre la parole devant la Chambre dont il ne fait pas partie. Aussi à l'heure actuelle, M. Asquith ne pourrait pas être admis à la Chambre des Lords.

1. Guizot, *op. cit.*, p. 209.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 605.

3. Todd, Traduction Boucard et Jèze, tome II, p. 41.

« Dans la séance du 17 mai 1898, M. W. Allen a demandé si le gouvernement ne considérerait pas qu'il serait opportun de faire donner au *président du Conseil* le droit de prendre la parole dans les deux Chambres.

« M. Balfour a répondu : « Je pense qu'en théorie il y a beaucoup à dire en faveur de ce plan ; mais il répugne si complètement aux traditions et à la pratique nationales que je ne voudrais pas prendre la responsabilité d'un tel changement (1). »

Et cependant la question était posée sous une forme singulièrement réduite !

Etant donné le principe et l'application rigoureuse qui en est faite, une conséquence s'imposait : La Chambre des Communes est seule à pouvoir disposer des ressources des contribuables dont elle est l'émanation et le mandataire : il est donc presque indispensable que chaque département ministériel à qui est confié l'emploi des fonds publics y soit spécialement représenté.

Par suite le ministre qui n'appartient pas à cette Chambre peut s'y faire représenter par un *commoner* qu'il choisit et nomme, avec l'agrément du cabinet, sous-secrétaire d'Etat de son département (2).

Tel est le point de départ du système : il n'implique pas nécessairement la réciprocité. Cette réciprocité néanmoins, n'a pas tardé à s'établir. Les ministres

1. Esmein, *op. cit.*, p. 129, note 2.

2. Todd Walpole, tome II, p. 42.

lords, les premiers se sont fait représenter aux Communes et nous venons d'en donner la raison. Mais les ministres membres des Communes ont ensuite procédé de même à l'égard de la Chambre des Lords. « La représentation de chaque grand département d'Etat ne devrait pas être limitée à une Chambre seulement mais devrait toujours, toutes les fois que c'est possible, s'étendre aux deux Chambres. Ceci est tout à fait désirable : 1° à cause du respect dû à chaque Chambre ; 2° pour établir l'harmonie entre les corps exécutif et législatif ; 3° enfin parce que l'expédition des affaires publiques dans le Parlement est, de ce fait, beaucoup facilitée (1). »

Le ministère anglais est composée de cinq bureaux (boards) et de cinq secrétariats d'État.

Bureaux : L'Amirauté, la Trésorerie, le Commerce (Board of Trade), le « Local government Board », les Travaux publics (Board of Works Public Building).

Secrétariats d'État : L'Intérieur (Home), les Affaires étrangères (Foreign Office), les Colonies, la Guerre (War), les Indes (India).

Les bureaux ont des *secrétaires* qui les représentent à la Chambre où leur chef n'a pas entrée ; ce sont les cinq secrétariats qui possèdent des sous-secrétaires d'État proprement dits. La Trésorerie (Treasury) est, en outre, représentée aux Communes par le Chancelier

1. Todd, note de l'édition de 1867, p. 258.

de l'Echiquier qui est obligatoirement un *commoner* (1).

Pendant longtemps, il était rare qu'un lord remplit les fonctions subordonnées de sous-secrétaire d'État, tandis que des lords acceptaient les attributions de « secrétaires parlementaires des « bureaux ». C'est ainsi que sous le ministère unioniste qui a précédé le cabinet Asquith, le lord comte de Dudley était secrétaire parlementaire du Board of Trade ». Mais ce rigorisme s'est effacé, et le cas est devenu fréquent à l'heure actuelle (2).

Les sous-secrétaires d'État anglais ne sont pas nommés directement par la Couronne, mais, soit quant au fond, soit quant à la forme, par le secrétaire d'État du département auquel ils sont attachés. C'est le ministre qui les nomme qui détermine l'étendue de leurs attributions. Les sous-secrétaires d'État anglais sont donc purement et simplement les délégués des ministres (3).

La conception française du rôle des sous-secrétaires d'État et de leur caractère n'a jamais été identique et a toujours tendu à devenir plus complètement divergente. Mais nous ne voulons établir, quant à présent, aucune comparaison entre les sous-secrétaires d'État de France et leurs homonymes d'Angleterre, réservant ce parallèle pour la fin de notre historique.

1. Clavières, *op. cit.*, p. 162 et 163.

2. V. la note, citation précédente de Todd.

3. Todd, *op. cit.*, tome II, p. 29.

Disons seulement que :

1° Ils représentent le département ministériel à la Chambre dont ils sont membres : « Ils tiennent la Chambre au courant de ce que fait le ministre : ils expliquent et justifient ses actes (1). »

2° Ils prennent part à la direction des services, mais c'est là la moindre part de leurs attributions, leur rôle étant surtout parlementaire, puisqu'ils sont les porte-paroles du ministre devant la Chambre dont celui-ci ne fait pas partie.

3° Ils sont essentiellement irresponsables, la responsabilité pesant tout entière sur le ministre, et ce n'est qu'à titre de délégués (*vicariously*) qu'ils reçoivent les censures ou les approbations de la Chambre.

Néanmoins ils tombent avec leur ministre, quand celui-ci est contraint de démissionner.

* * .

C'est l'ordonnance du 9 mai 1816 qui introduisit chez nous, *mutatis mutandis*, l'institution anglaise des sous-secrétaires d'État. En voici le texte :

« Article premier : — Des sous-secrétaires d'État nommés par nous, seront attachés à nos ministres secrétaires d'État lorsqu'ils le jugeront nécessaire au bien de notre service. »

1. Traill. *Central government*, p. 53.

« Art. 2. — Les sous-secrétaires d'État seront chargés de *toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront déléguées* par nos ministres secrétaires d'État dans leurs départements respectifs. »

Quelles ont été les raisons déterminantes de l'ordonnance de 1816 ? Nous nous permettrons d'emprunter quelques lignes de l'exposé très clair et très rapide donné par M. Clavières dans une étude très creusée, dont les conclusions sont d'ailleurs opposées aux nôtres.

« Obligé de se séparer de Vaublanc, ministre de l'Intérieur, affidé du comte d'Artois, le ministère Richelieu se trouve pris entre ses tendances modérées et l'intransigeance de la majorité. Il désire confier ce département à un doctrinaire, mais redoute le ressentiment de la Chambre. Il importe de sauvegarder l'équilibre et d'avoir des attaches dans les deux partis adverses. *Le moyen, semble-t-il, est d'augmenter, sinon le nombre des portefeuilles, du moins celui des parts d'influence.* Louis XVIII s'était entouré déjà de ministres d'État afin d'avoir dans tous les groupes un porte-parole. Chateaubriand préconisait un ministère nombreux.

« Par ordonnance du même jour, 9 mai 1816, sont donc nommés quatre sous-secrétaires d'État : M. de Trinquelague, conseiller d'État en service extraordinaire à la Justice ; à la Guerre, M. le vicomte Tabarié, conseiller d'État en service extraordinaire ; aux Finan-

ces, M. de la Bouillerie également conseiller d'État ; à l'Intérieur, M. Becquey (1). »

On a inféré de ces titres de conseillers d'État que les sous-secrétaires d'État sont, sous la Restauration, des administrateurs de carrière. En réalité leur passé est assez agité. Ils ont combattu ou servi, dans des charges électives ou non, les régimes successifs. M. Becquey a été membre de l'Assemblée Législative. En 1816 ils appartiennent tous à la Chambre des députés.

Quel est au juste le caractère des nouveaux fonctionnaires ?

« L'ordonnance accommode, dit. M. Clavières, la fonction nouvelle aux principes et aux traditions de France. Le sous-secrétaire d'État n'est plus nommé par le ministre : il l'est par le roi. Il obtient par là un prestige plus élevé. Mais il est essentiellement le lieutenant, le délégué du ministre. C'est sur la proposition expresse de celui-ci qu'il est choisi : « Des sous-secrétaires d'État nommés par nous seront attachés à nos ministres secrétaires d'État lorsque ceux-ci le jugeront nécessaire au bien de notre service. »

« De plus, c'est le ministre qui fixe les termes de la commission du sous-secrétaire d'État. L'ordonnance se contente, pour caractériser l'institution, d'indiquer la nature générale de ses attributions.

« L'ordonnance n'assigne pas aux sous-secrétaires

1. Clavières, *op. cit.*, p. 26.

d'État un rôle parlementaire. C'est qu'elle est fort peu explicite. Le titre seul des nouveaux agents indique qu'ils ont un caractère politique. Et la tradition en Angleterre où l'on puise alors ses inspirations est toute en faveur de cette interprétation. L'ordonnance ne songe nullement à créer près du ministre des préposés à la direction des services administratifs : *ils existent déjà : ce sont les secrétaires généraux* ; elle se propose de donner aux ministres des seconds. C'est aux ministres à leur confier la partie la plus délicate de leur tâche : dans tel département, l'étude des projets de lois ; dans l'autre, l'épuration du personnel, et presque nécessairement, le soin de soutenir les discussions difficiles au Parlement. L'ordonnance ne mentionne pas non plus le rang et le traitement des sous-secrétaires d'État : ils dérivent de leur titre. »

M. Clavières, très favorable au rôle politique des sous-secrétaires d'État, a peut-être vu dans l'ordonnance de 1816, qu'il reconnaît « peu explicite » plus que ce que les auteurs avaient eu l'intention d'y introduire.

M. Esmein, exposant les différences qui existent entre les sous-secrétaires d'État de la Restauration et les fonctionnaires anglais dont ils ont emprunté le nom, constate d'abord que nos sous-secrétaires d'État de France sont nommés par le roi et non par le ministre, que la délégation de leurs attributions leur est faite non par le roi, mais par le ministre en vertu du pouvoir

qui lui est donné par l'ordonnance (ce qui ne laisserait pas de les rapprocher jusqu'à un certain point des sous-secrétaires d'État anglais) (1).

Mais il s'empresse de faire remarquer qu'ils ne représentent pas le ministre devant les Chambres. D'où il semble conclure que leur rôle était alors purement administratif (2).

Ce sont bien aussi des fonctions administratives qui semblent définies par cette appréciation de M. Block sur l'ordonnance de 1816 : « Il résulte des termes de cette ordonnance (ord. de 1816) que les sous-secrétaires d'État sont subordonnés aux ministres qui restent leurs supérieurs hiérarchiques. Ce qui les distingue de tous les autres fonctionnaires attachés à leur ministère, c'est la supériorité du rang. C'est la faculté d'être investis par le ministre d'une délégation générale qui leur donne le droit d'étendre leur autorité sur tous les services d'un département ministériel, et qui commande l'obéissance aux agents de tout grade (3). »

Peut-être conviendrait-il de prendre un moyen terme et de dire avec M. Pierre : que sous la Restauration, le rôle des sous-secrétaires d'État avait été surtout administratif (4).

1. Esmein, *op. cit.*, p. 606.

2. *Ibid.*

3. Block (Maurice). *Dictionnaire de l'administration française*, édition Maguère, v° *Sous-secrétaire d'Etat*, n° 3.

4. Pierre. *Traité de droit politique et parlementaire*.

Pour ne pas avoir à tomber par la suite dans des redites nous ne parlerons point ici des critiques dont la nouvelle institution fut l'objet; nous réservons l'exposé de ces critiques pour la partie de notre étude où nous discuterons les avantages et les inconvénients de l'institution des sous-secrétaires d'Etat, nous bornant ici à suivre la genèse et l'évolution de leurs attributions.

*
* *

Le ministère Richelieu évoluait vers les modérés. De là des modifications individuelles de titulaires de portefeuilles et de sous-secrétaires d'Etat. Lorsque Dambray dépose les sceaux, son sous-secrétaire d'Etat de Trinquelague le suit dans sa retraite, et le nouveau ministre M. Pasquier choisit pour auxiliaire le comte Ravez, avocat distingué du barreau de Bordeaux, qui ne devait pas tarder à marquer comme président de la Chambre des députés. De même lorsque, peu de temps après, le duc de Feltre abandonne le portefeuille de la Guerre, le sous-secrétaire d'Etat Tabarié donne sa démission, et le maréchal Gouvion-Saint-Cyr qui succède au duc de Feltre prend pour collaborateur le chevalier Allent (1).

En fait, les sous-secrétaires d'Etat, bien que l'ordonnance de 1816 ne leur ait point explicitement conféré cette attribution, prennent fréquemment part aux débats

1. Viel-Castel. *Histoire de la Restauration*, tome VI, p. 174.

du Parlement. Il suffit de parcourir dans le *Moniteur* le compte rendu des Chambres pendant les sessions de 1817, 1818, 1819 pour constater que le vicomte Tabarié, le chevalier Allent, Becquey, Ravez jouent un rôle parlementaire qui n'était peut-être pas prévu par l'ordonnance, mais qui, à tort ou à raison, deviendra une tradition.

*
* *

La retraite du cabinet Richelieu (décembre 1818) détermine une éclipse des sous-secrétaires d'Etat. Il n'y en a pas sous le ministère Decazes, et, ce qui tendrait à prouver que le nouveau ministère a fait de la suppression des sous-secrétaires d'Etat une question de principes, c'est que le chevalier Allent donne sa démission des fonctions de sous-secrétaire d'Etat à la Guerre, bien que le portefeuille de ce département ministériel conserve son titulaire, le maréchal Gouvion-Saint-Cyr. Les secrétaires généraux demeurent les seuls collaborateurs des ministres.

Nous insistons sur ces faits significatifs parce que nous tenons à montrer dès à présent que l'existence des sous-secrétaires d'Etat n'est pas le fait d'un accident ou d'un caprice, mais qu'elle engage une question doctrinale de droit constitutionnel qui a, dès le premier instant, préoccupé et divisé les hommes politiques et les juristes.

Le second ministère Richelieu ramène les sous-

secrétaires d'État ou plus exactement il les fait revivre en la personne de M. de Rayneval aux Affaires étrangères et de Portalis à la Justice. Encore la nomination de celui-ci est-elle expliquée par cette considération que le comte Siméon, appelé aux fonctions de garde des sceaux, est malade, incapable pendant quelque temps d'exercer les hautes fonctions qui lui sont confiées, et que l'ordonnance du 21 février 1820 précise que le sous-secrétaire d'État, comte Portalis, est « chargé en l'absence du garde des sceaux, ministre de la Justice, de ce département. »

Les attributions du comte Portalis sont celles d'un intérimaire plutôt que celles d'un auxiliaire. Aussi, au point de vue des principes, ne faut-il pas accorder plus d'importance qu'il ne convient à l'extension de son rôle parlementaire.

Le cabinet Villèle, qui succède au second ministère Richelieu, ne pouvait maintenir les sous-secrétaires d'État, alors que son chef s'était montré, en 1816, un des adversaires les plus déclarés de leur création.

Un seul sous-secrétaire d'État sous le ministère Martignac, M. Bourdeau à la Justice, bientôt appelé à la tête de ce département (1).

Avec le cabinet Polignac, le vicomte de Marcellus aux Affaires étrangères, le vicomte de Champagny à la Guerre terminent la liste des sous-secrétaires d'État

1. *Archives parlementaires*, série 59, p. 13.

de la Restauration. Il va sans dire que la session de 1829 ayant été close à la formation du ministère, et la session de 1830 n'ayant duré qu'un jour, les derniers sous-secrétaires d'État non plus que les ministres n'eurent à remplir aucun rôle parlementaire.

Telle fut chez nous la première étape de l'institution qui fait l'objet de notre étude. L'évolution a pour point de départ la création des secrétaires généraux dont les sous-secrétaires d'État ne diffèrent pas sensiblement pendant les Cent Jours, et dont ils commencent à se distinguer dès l'ordonnance de 1816, bien que l'on ait vu, ainsi que nous l'avons constaté, que leur rôle fut d'abord surtout administratif; même devant le Parlement dans lequel ils ont accès, ils sont surtout les porte-parole de leur ministre. Mais leur rôle s'élargit, leur couleur politique s'accroît; le type définitif du sous-secrétaire d'État va s'affirmer sous la Monarchie de Juillet.

SECTION IV

La Monarchie de Juillet. — M. Thiers, sous-secrétaire aux Finances. — Nouvel aspect du sous-secrétariat d'État. — Rôle administratif des sous-secrétaires d'État. — Leur rôle parlementaire. — Rapports avec les Chambres. — Absence de responsabilité politique.

Lorsqu'un homme supérieur occupe une fonction il la modèle à la mesure de sa valeur et à la forme de son caractère. Le moule est-il trop étroit, il le fait

craquer et prêter au point de le laisser trop large pour ses successeurs.

C'est ce qui se passa après que M. Thiers eut été appelé, en novembre 1830, au sous-secrétariat des Finances (1).

Thiers, en 1830, était rédacteur en chef du *National* qui prit une si grande part au renversement de la branche aînée. Il avait déjà publié son *Histoire de la Révolution* et jouissait, quoique âgé seulement de 33 ans, d'une très grande notoriété. Il avait été de plus le familier du banquier Laffite, l'hôte assidu du château de Maisons. Lorsque Laffite prit le portefeuille des Finances, il ne crut pouvoir mieux faire que de s'adjoindre son jeune protégé et commensal. C'est ainsi que Thiers devint l'auxiliaire d'un homme qui lui était évidemment très inférieur au point de vue intellectuel. Ce petit homme ne trouvait nulle part de place assez grande pour lui — il paraît d'ailleurs que le portefeuille des Finances lui avait été offert par le roi et qu'il le refusa parce qu'il ne se croyait pas encore mûr pour le ministère. Quoi qu'il en soit, il fut, sous le couvert de Laffite, le véritable ministre des Finances. Il n'était pas encore député et ce ne fut que quelque temps après qu'il fut envoyé à la Chambre par les

1. Voir pour les détails historiques Thureau-Dangin. *Histoire de la Monarchie de Juillet*, et dans les *Mémoires de l'Académie des sciences morales et politiques*, p. 15, une notice de Jules Simon sur la vie et les travaux de M. Thiers.

électeurs d'Aix. Son discours sur l'amortissement fit un effet énorme, et lorsqu'il descendit de la tribune, Royer-Collard lui dit prophétiquement : « Aujourd'hui votre fortune est faite. »

C'était aussi l'ascension des sous-secrétaires d'Etat qui commençait — en ce sens que la fonction en restait définitivement élargie — bien que l'on puisse dire, sans manquer de respect aux hommes qui devront plus tard honorer cette attribution, qu'aucun d'eux ne s'est élevé à la situation que l'historien de la Révolution avait conquise du premier coup.

M. Clavières, dans une intéressante monographie que nous avons déjà citée, a écrit en parlant de l'institution des sous-secrétaires d'Etat en 1816 : « C'est aux sous-secrétaires d'Etat à rehausser par leur effort, le prestige de leur fonction : elle est trop récente pour les porter immédiatement au premier rôle (1). »

C'est incontestablement M. Thiers qui a donné l'élan, ou, comme le dit M. Eugène Pierre, le signal de la transformation. Le rôle du sous-secrétaire d'Etat devint politique (2).

« Le sous-secrétaire d'Etat était destiné désormais, non pas seulement à administrer pour le ministre, mais aussi à le représenter au Parlement. »

M. Thiers ne fut pas d'ailleurs le seul sous-secrétaire d'Etat du ministère Laffite. Le baron Baude exer-

1. Clavières, *op. cit.*, p. 31.

2. Pierre, *op. cit.*, p. 113.

çait non sans talent, mais avec bien moins de prestige, les mêmes fonctions au département de l'Intérieur.

La caractère fier et même quelque peu dominateur de Casimir-Périer ne pouvait s'accommoder avec ces subordonnés qui éclipsent parfois leur supérieur. Il n'y eut de sous-secrétaire d'État ni à son ministère, ni sous son ministère. On revint au système des secrétaires généraux. Il en fut de même avec la présidence du maréchal Soult.

Nous n'avons pas l'intention de faire un cours d'histoire politique et nous nous contentons, dans ce rapide historique, d'édifier, pour ainsi dire, l'échafaudage nécessaire à la construction de la thèse doctrinale qui est le but essentiel de notre étude.

Il est un point qui se dégage dès à présent des données historiques que nous avons établies, c'est que les sous-secrétaires d'État ne sont pas des fonctionnaires nécessaires puisqu'ils n'ont pas toujours existé et que postérieurement à leur création en 1816, alors même que leur utilité pouvait avoir été démontrée par une heureuse expérience, des ministères s'en sont passé, sans pour cela s'en trouver plus mal.

Le cabinet Casimir-Périer et le premier cabinet Soult n'ont eu, comme nous venons de le voir, que des secrétaires généraux. Nous retrouvons des sous-secrétaires d'État sous le premier ministère Molé (M. de Rémusat à l'Intérieur) ; sous le second ministère Thiers, M. de Malleville (Intérieur), M. Billault (Agriculture et

Commerce). Nous n'avons pas d'ailleurs la prétention de donner ici une énumération complète.

D'ailleurs l'institution n'est pas spéciale aux ministères centre gauche. Du 29 octobre 1840 au 19 septembre 1847, Guizot mène le gouvernement sous la présidence nominale du maréchal Soult, et nous relevons, au cours de cette période, plusieurs nominations de sous-secrétaires d'État : M. Ant. Passy, à l'Intérieur (4 novembre 1840) ; M. Jubelin, à la Marine et aux Colonies (9 août 1844) ; M. Martineau des Chenez à la Guerre (10 novembre 1845). Et, lorsque Guizot prend officiellement, le 19 septembre 1847, la présidence du Conseil dont il avait depuis plusieurs années l'effectivité, il appelle au sous-secrétariat d'état de la Marine et des Colonies M. Jubelin qui y avait déjà passé, et au sous-secrétariat d'État de la Guerre, M. Magne (1).

Ce que l'on pourrait remarquer, c'est que, dans cette période, les sous-secrétaires d'État sont surtout adjoints à des ministres débutants, inexpérimentés. Ils apparaissent sous ce rôle inavoué, qui avait été celui de Thiers auprès de Laffite, de *socii* de ministres dont ils annihilent l'influence plutôt qu'ils ne la renforcent. C'est là une situation sujette à critique, car elle détache l'initiative qui appartient à titre occulte au sous-secrétaire d'État, de la responsabilité qui continue à peser sur le titulaire du département ministériel.

*
* *

1. Guizot, *Mémoires*.

Précisons bien les fonctions des sous-secrétaires d'État telles qu'elles se dégagent à la fin du règne de Louis-Philippe, tant au point de vue administratif qu'au point de vue parlementaire.

Rôle administratif des sous-secrétaires d'État. - Ce rôle est très étendu et justifié, en général, par les aptitudes et le passé du haut fonctionnaire. Bien souvent, les sous-secrétaires d'État — qui sont des députés — ont passé avant de parvenir à la Chambre, par les préfectures et les hautes directions de services. Ils sont donc préparés à leur besogne administrative.

M. Léon de Malleville, sous-secrétaire d'État à l'Intérieur, dirige le secrétariat général.

Plusieurs administrations ont un conseil d'administration composé des chefs de division ou directeurs et du sous-secrétaire d'État (1).

M. Legrand, aux Travaux publics, préside le conseil général des ponts et chaussées, le conseil général des mines, les sections et comités de ces conseils, il a l'administration des écoles dépendant du ministère des Travaux publics ; il exerce les attributions qui étaient dévolues au directeur des ponts et chaussées et des mines en ce qui concerne le personnel des ingénieurs.

Rôle parlementaire des sous-secrétaires d'État. — Ce rôle est souligné par la qualité de membre de la Chambre des députés que l'on s'est habitué à exiger d'eux.

1. Vivien. *Études administratives*, t. 1, p. 80 et s.

Cependant il ne faut rien exagérer, et une bonne partie de leurs interventions devant le Parlement s'explique par les fonctions de commissaires qui leur sont confiées par le Gouvernement et non par leurs attributions normales. On sait très bien qu'un commissaire du gouvernement peut être désigné pour défendre à la Chambre un projet de loi, sans qu'il soit pour cela investi d'un caractère politique ou parlementaire. On pourrait même aller jusqu'à prétendre que leur désignation par ordonnance du roi implique qu'alors qu'ils se présentent et prennent la parole devant le Parlement, ils ne sont pas absolument dans leur rôle.

Ainsi, à chaque session, le roi désigne par ordonnance un certain nombre de commissaires qui défendront le projet de budget. Le sous-secrétaire d'État est toujours du nombre de ces commissaires. Mais de ce qu'il a été désigné comme les autres, on pourrait conclure qu'il a, comme les autres, besoin de cette désignation.

De 1830 à 1840 M. Baude, M. Parent, M. Legrand, M. Billault, M. de Malleville, M. Jubelin, M. Martineau des Chenes prennent part aux discussions des lois de finances, mais ils ont tous été commis à cet effet.

Seulement cette délégation n'est pas constante en dehors de la discussion budgétaire, et nous trouvons fréquemment les sous-secrétaires d'État répondant aux objections formulées contre les projets de loi, sans avoir été commis à cet effet ; et il semble que la

part qu'ils prennent à la discussion procède non de leur droit de député (qui leur permettrait d'attaquer le projet aussi bien que de le défendre), mais de leur fonction politique gouvernementale. Ils prennent la parole pour défendre les projets du Gouvernement parce qu'ils sont membres, non pas seulement de l'administration, mais du Gouvernement, — parce qu'ils sont investis d'une mission politique.

Mais ils n'ont pas de responsabilité personnelle. Un ordre du jour de défiance atteindrait le ministre dont ils sont la doublure, mais ne les atteindrait eux-mêmes que par voie de conséquence, parce qu'ils suivent dans sa retraite le ministre dont ils sont les subordonnés.

SECTION V

Les sous-secrétaires d'Etat sous la seconde République. — Schœlcher. — Charras. — Jules Favre. — Caractère équivoque au point de vue parlementaire de la Constitution du 4 novembre 1848. — Sous secrétariats d'Etat de M. Magne et de M. Vuitry. — Second Empire. — Disparition des sous-secrétaires d'Etat.

Le sous-secrétaire d'Etat est incontestablement une pièce du mécanisme parlementaire. Il est nécessairement exclu de tout gouvernement non parlementaire, Pourrait-il donc trouver sa place dans les institutions issues de la Révolution de 1848 ? Cela revient à la

question de savoir quel était au juste — et cette question n'est pas facile à résoudre — le caractère du régime qui a succédé à la monarchie orléaniste.

Il faut distinguer deux périodes : celle du gouvernement provisoire et celle qui suivit la proclamation de la Constitution du 4 novembre 1848.

*
* *

A. — *Gouvernement provisoire.* — Un gouvernement provisoire, qui est en général un gouvernement issu d'une révolution est ce que l'on veut, ou tout au moins ce que le font les circonstances. Tantôt il se présente sous la forme d'une dictature assurant tous les pouvoirs en l'absence d'assemblées dissoutes et non remplacées, comme après les journées de février 1848, ou après la Révolution du 4 septembre 1870 (gouvernement de la Défense nationale), ou après le coup d'Etat du 2 décembre 1851 ; — tantôt il est en concurrence avec une assemblée constituante appelée à donner aux institutions du pays une forme définitive, qui bien souvent dans notre pays a duré moins que le provisoire.

La dictature est suivant les circonstances assumée par une oligarchie comme après la Révolution de 1848 ou après la Révolution du 4 septembre 1870 ; d'autres fois elle est exercée par un seul individu, comme la dictature du prince Louis-Napoléon issue du coup d'Etat du 2 décembre 1851.

Tant qu'il n'existe pas, à côté de la dictature à une ou plusieurs têtes, une assemblée de représentants du peuple, la question ne se pose pas : on ne saurait parler de gouvernement parlementaire quand il n'existe ni Parlement proprement dit, ni assemblée qui puisse en remplir temporairement la fonction.

C'est dans ces conditions que se présente à son début le gouvernement provisoire de 1848, dictature sans contrepoids, puisqu'il n'existe dans le pays aucune autorité concurrente.

Que ce gouvernement dictatorial appelle les auxiliaires de ses ministres du nom qu'il voudra, qu'il les nomme secrétaires généraux ou secrétaires d'Etat, cela n'a aucune espèce d'importance.

Le gouvernement provisoire de 1848 a eu, nous dit-on, des sous-secrétaires d'Etat : il lui a plu de désigner par ce titre Schœlcher, le collaborateur de l'illustre Arago, alors ministre provisoire de la Marine et des Colonies, de conférer la même appellation à l'auxiliaire du ministre des Finances (G. Duclerc) et à celui du ministre de la Guerre (lieutenant-colonel Charras) : ce n'est qu'un galon de plus ajouté à la manche de l'uniforme.

Ce n'est pas que nous voulions diminuer le rôle de Schœlcher qui devait se consacrer tout entier et se consacra en effet à l'œuvre immense de l'abolition de l'esclavage, — ni même les mérites du colonel Charras qui procéda à la réorganisation de l'armée — pas plus

que nous n'entendons contester le dévouement de Duclerc qui fut le collaborateur du ministre des Finances Garnier-Pagès, dans un moment où la tâche était particulièrement difficile (1).

Ce que l'on est obligé de reconnaître, c'est que les services de ces auxiliaires ont été d'ordre purement administratif.

Après la réunion de l'Assemblée constituante, leur rôle change. Par décret du 9 mai 1848, l'Assemblée constituante a confié le pouvoir exécutif à une commission exécutive qui doit choisir les ministres hors de son sein. Le ministère est constitué le 11 et comprend des sous-secrétaires d'Etat : Charras à la Guerre, Jules Favre aux Affaires étrangères, Carteret à l'Intérieur, — et, quelque temps après, Jean Reynaud à l'Instruction publique, le capitaine de vaisseau Verninac-Saint-Maur à la Marine et aux Colonies.

Ces auxiliaires des ministres paraissent devant l'Assemblée. Jules Favre y défend le gouvernement avec son grand talent de parole, et avec tant d'autorité qu'à la séance du 17 mai 1848, il se fait rappeler à l'ordre par le président. Charras est sur la brèche dans toutes les discussions. « Les sous-secrétaires d'Etat sont aussi souvent que les ministres dans le sein de l'Assemblée. » Ce sont bien des sous-secrétaires d'Etat !

1. Les historiens de la deuxième République : Daniel Stern, de la Gorce, etc., ne mentionnent pas le rôle des sous-secrétaires d'Etat sous ce régime.

Mais déjà on les discute et ils succomberont avant le vote de la constitution. Dès le 14 septembre 1848, M. de Beaumont demande qu'ils ne puissent appartenir à l'Assemblée, et après un débat très vif, que nous rapporterons dans une autre partie de notre étude, l'Assemblée, sur la proposition de Crémieux, vote l'incompatibilité du mandat de représentant du peuple avec les fonctions de sous-secrétaire d'État.

Quel que soit son titre, le second d'un ministre ne sera plus désormais qu'un secrétaire général.

*
* *

B. — *Régime de la Constitution du 4 novembre 1848.*

— Une question qui se pose en face de cette constitution est celle de savoir si elle a maintenu ou non le régime parlementaire.

Les auteurs encore aujourd'hui ne s'accordent pas sur la question, et les pouvoirs publics issus de la constitution de 1848, s'accordèrent encore moins que les auteurs. La vérité, c'est que les textes constitutionnels étaient fort équivoques (1).

« Chose étrange, dit M. Esmein, ses auteurs qui pourtant étaient pour la plupart rompus au jeu du parlementarisme, ne surent pas trancher cette question capitale. Certains traits de la Constitution semblaient impliquer le gouvernement parlementaire. Elle n'ex-

1. De Tocqueville. *Souvenirs*, p. 280.

cluait pas du ministère les membres de l'Assemblée législative, et la loi du 15 mars 1849 repoussa expressément l'incompatibilité qu'on prétendait établir, comme en 1791 et en l'an III, entre le mandat de député et les fonctions de ministre. La Constitution décidait (art. 49) que le Président avait le droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres, « que ceux-ci (art. 69) avaient entrée dans le sein de l'Assemblée nationale et qu'ils étaient entendus chaque fois qu'ils le demandaient. Il faut ajouter avec l'article 67 que les actes du Président de la République, autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres, ne pouvaient avoir d'effet que s'ils étaient contre-signés par un ministre. » Enfin la Constitution mentionnait le *Conseil des ministres* et rendait parfois son intervention nécessaire.

« Mais en sens inverse, certaines dispositions paraissent repousser le gouvernement de cabinet. En premier lieu le Président de la République était responsable de tous ses actes. Il est vrai que cette responsabilité n'excluait pas celle des ministres ; mais cela ne devait-il pas s'entendre de leur responsabilité pénale et personnelle, non de leur responsabilité politique et solidaire ? Le Président n'avait pas non plus le droit de dissoudre le Corps législatif, et le droit de dissolution est un trait naturel, presque essentiel du gouvernement parlementaire. »

Nous croyons pour notre part, que le gouvernement

dont la Constitution du 4 novembre 1848 avait entendu doter notre pays, était un régime représentatif, analogue à celui qui est en vigueur aux États-Unis, mais non un régime parlementaire (1).

C'est l'interprétation que le pouvoir exécutif donna au pacte constitutionnel, tandis que l'Assemblée, un peu timidement d'ailleurs, affirmait la survivance du système parlementaire. Après la scission qui se produisit, à la suite du message présidentiel du 31 octobre 1849 (2) entre le Président de la République et l'Assemblée, M. Fresneau disait, dans la séance du 15 janvier 1851 : « Le message d'octobre avait posé nettement, franchement, complètement, la politique d'isolement qu'il réclamait comme un droit, et *ce droit je le reconnais dans une certaine mesure* (3). »

Quelle place, au point de vue politique, auraient pu tenir des sous-secrétaires d'Etat dans un système où les rapports des ministres avec l'Assemblée étaient eux-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 148. Conf. art. 68 de la Constitution : « Le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. »

2. Dans ce message le Président qui venait de prendre un ministère en dehors de l'Assemblée et composé d'hommes à lui, revendiquait le droit de choisir et de révoquer les ministres et de diriger *personnellement* le gouvernement par l'organe d'*hommes absolument dévoués à sa politique*. C'est la négation du gouvernement de cabinet.

3. *Moniteur universel* du 15 janvier 1851.

mêmes si peu définis? Ajoutez que la loi sur les incompatibilités n'avait pas été rapportée.

En réalité, il ne pouvait plus exister de sous-secretsaires d'État. Pourtant entre 1849 et 1852 deux hommes de grande valeur et qui devaient jouer un rôle important sous le règne de Napoléon III, MM. Magne et Vuitry, portèrent ce titre. M. Magne fut appelé à collaborer avec M. Fould, alors ministre des Finances (décret du 20 novembre 1849) (1) ; et M. Vuitry fut investi des mêmes fonctions le 26 avril 1851. Les deux décrets qualifient l'auxiliaire supérieur du ministre des Finances « sous-secrétaire d'Etat aux Finances. »

Les attributions administratives de M. Magne et de M. Vuitry sont ainsi définies par les décrets de nomination : « Le sous-secrétaire d'Etat aura avec tous les chefs de services du département les communications qui lui seraient nécessaires : il signera pour le ministre et à son défaut la correspondance générale et les actes d'administration. Il nommera, en vertu de la délégation du ministre des Finances, à tous les emplois du service intérieur jusqu'au grade de sous-chef de bureau inclusivement et à tous les emplois de percepteur. Il aura dans ses attributions et sous la surveillance générale du ministre des Finances, toutes les parties de l'administration centrale des Finances comprises dans la division du secrétariat général et dans celle

1. *Bulletin des lois*, série 10, tome IV, p. 443 et 460.

du personnel (décret de nomination de M. Magne).

Le décret portant nomination de M. Vuitry est à peu près conçu dans les mêmes termes (1) :

Et les rapports du sous-secrétaire d'Etat avec l'Assemblée? La difficulté est tournée à l'aide d'un procédé assez ingénieux, dont nous nous souviendrons lorsque nous aurons à examiner l'utilité des sous-secrétaires d'Etat. M. Magne (et après M. Magne il en sera de même pour M. Vuitry) est déclaré commissaire du gouvernement auprès de l'Assemblée pour tous les projets concernant les finances.

Cette commission est permanente et donne à celui qui en est investi des attributions très analogues — bien qu'il les exerce en sous-ordre — à celles du ministre. Dira-t-on qu'elles diffèrent de celles d'un sous-secrétaire d'Etat en ce sens que le sous-secrétaire d'Etat n'a pas à défendre devant l'Assemblée les actes de son supérieur ou les siens? Mais, comme le gouvernement d'alors n'est pas un régime parlementaire, comme il n'existe ni interpellations, ni ordres du jour de confiance ou de défiance, le ministre n'a pas lui-même à défendre ses actes devant le pouvoir législatif. La situation du sous-secrétaire d'Etat n'est donc autre que celle d'un secrétaire général commis par le gouvernement pour soutenir les projets de loi concernant le ministère auquel il est attaché. C'est un secrétaire général doublé d'un commissaire du gouvernement.

1. *Bulletin des lois*, série 10, tome VII, p. 556.

C'est en cette qualité et à ce titre que M. Magne soutient le projet de loi relatif au timbre des effets de commerce, qu'il prend part à la discussion du budget de 1850. C'est aussi en cette qualité et à ce titre que M. Vuitry portera la parole sur le projet de modification de la législation des caisses d'épargne, sur le projet relatif au chemin de fer de Paris à Lyon, sur le projet d'affermage du service postal de la Méditerranée.

*
* *

Les contradictions de la Constitution du 4 novembre devaient fatalement entraîner un conflit irrémédiable entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée — conflit d'autant plus certain que la majorité de l'Assemblée rêvait une restauration orléaniste, et que le prince Louis-Napoléon Bonaparte n'avait pas brigué la Présidence de la République sans l'intention bien arrêtée, affirmée à l'avance par les tentatives de Strasbourg et de Boulogne, de rétablir l'Empire à son profit. Le conflit fut tranché par le coup d'Etat du 2 décembre 1851.

La Constitution du 14 janvier 1852, rédigée par Louis-Napoléon en vertu des pouvoirs qu'il s'était fait déléguer par le peuple dans les plébiscites des 20 et 21 décembre précédents, était spécialement dirigée contre le régime parlementaire.

Cette constitution rompt pour ainsi dire les communications entre les ministres et le pouvoir législatif. Ils ne peuvent être membres du Corps législatif (art. 44) ;

ils n'y ont pas entrée. Ce sont des conseillers d'Etat, comme sous le premier Empire, qui soutiennent les projets de loi devant la Chambre et devant le Sénat(1).

Sous le nouveau régime, les ministres perdent leur autorité et surtout leur autonomie. Ils ne sont plus que les conseillers du chef du pouvoir exécutif seul responsable. Il n'y a plus de politique ministérielle, il n'y a plus que la politique du Président de la République qui s'appellera bientôt et que le public appelle d'avance « l'Empereur ».

Que feraient des sous-secrétaires d'Etat dans un pareil système ?

Il n'en sera plus question. Les secrétaires généraux suffisent à une tâche qui — sans équivoque possible cette fois — est devenue purement administrative. Et il est inutile de donner à ces derniers un vain titre qui ne ferait que rappeler les souvenirs d'un régime que l'on a voulu proscrire.

Voulez-vous d'un régime parlementaire ? a implicitement demandé aux Français le prince Louis-Napo-

1. Ce système a été modifié : une première fois par le décret des 24 novembre-11 décembre 1860 qui institua la discussion de l'adresse et créa les « ministres sans portefeuille » chargés de défendre devant les Chambres les projets de lois du gouvernement, — une seconde fois par le décret des 19-31 janvier 1867 qui supprima la discussion de l'adresse et rétablit le droit d'interpellation, mais sans rétablir la véritable responsabilité ministérielle. Le sénatus-consulte des 8-10 septembre 1869, ébaucha la constitution du 21 mai 1870 qui fit revivre presque complètement le régime parlementaire.

l'éon, dans sa proclamation du 2 décembre. Et, à tort ou à raison, dans le plébiscite des 20 et 21 décembre, les Français ont répondu : nous n'en voulons plus.

SECTION VI

La Troisième République. — Gouvernement de M. Thiers.

Rôle effacé des ministres et de leurs auxiliaires. —

Loi du 25 avril 1872. — Les fonctions de sous-secretsaires d'Etat déclarées compatibles avec le mandat législatif. — Présidence du maréchal de Mac-Mahon.

— Le Septennat. — Les lois constitutionnelles. — Loi organique du 30 novembre 1875. — Présidence de M. Grévy. — Développement du sous-secrétariat d'Etat. — Les sous-secretsaires d'Etat de 1875 à 1912.

Après la guerre de 1870-1871, le parlementarisme avait beau jeu. Le gouvernement personnel qui se personnfiait encore dans l'Empereur Napoléon III, — car l'Empire parlementaire n'avait pas eu le temps de réaliser ses promesses — venait de s'effondrer dans une catastrophe lamentable ; la démagogie avait ensanglanté et incendié Paris. Les bonapartistes étaient presque complètement exclus de l'assemblée élue après nos désastres. La majorité de cette assemblée se recrutait parmi les anciens orléanistes : c'était le parti orléaniste qui fournissait les *leaders* les plus écoutés de la Chambre, enfin la confiance des représentants du pays avait placé à la tête du pouvoir exécutif l'homme qui incarnait au

plus haut degré le système du gouvernement de cabinet, le champion le plus éminent de la doctrine aux termes de laquelle « le roi règne et ne gouverne pas », M. Thiers. Il fallait s'attendre à voir revenir en faveur les institutions parlementaires, et c'est en effet ce qui arriva.

Le pays retrouva les sous-secrétaires d'État avec le bagage et le personnel de la monarchie de Juillet. Dès la convocation de l'Assemblée nationale et la formation du premier ministère de M. Thiers, deux sous-secrétaires d'État sont nommés : à l'Intérieur, M. Calmon, ancien maître des requêtes au Conseil d'État, démissionnaire sous l'Empire ; à la Guerre le général Letellier-Valazé (1).

Il faut bien reconnaître que le titre revit avant l'institution. Le rôle des nouveaux sous-secrétaires d'État est exclusivement administratif. M. Calmon à l'Intérieur est investi des attributions qui, sous l'Empire, se partageaient entre le secrétaire général et le directeur général du personnel. « Il est la cheville ouvrière du département. Il reste quand les ministres partent. Il est une sorte de sous-secrétaire d'État permanent. »

Cela est si vrai que M. Trarieux a pu, sans être taxé d'inexactitude, affirmer à la séance du Sénat du 26 juin 1892, que ces premiers sous-secrétaires d'État de la

1. Le caractère équivoque de ces deux « sous-secrétaires d'État » a été constaté par M. Trarieux. V. *infra*, p. 60.

troisième République sont apparus sous le ministère de M. de Broglie au mois de novembre 1873.

A quoi tient cette situation anormale ? A ce que M. Thiers, peu soucieux de s'appliquer à lui-même la fameuse formule dont il s'est fait l'ardent défenseur sous le gouvernement de Louis-Philippe, gouverne encore plus qu'il ne règne. On lui a laissé, sur son désir formel, son siège de représentant et l'accès de l'assemblée. Grâce à la confiance qu'il inspire, à la puissance de son génie, au prestige de sa parole si claire et si pénétrante, il dispose alors d'un pouvoir absolu qu'aucune constitution ne lui attribue et que personne n'ose lui refuser (1).

Au point de vue politique il est tout : ses ministres sont peu de chose, et — conséquence toute naturelle — ses sous-secrétaires d'État ne sont rien.

Rien n'est inconstitutionnel lorsqu'il n'existe pas de constitution. Mais au point de vue des traditions, ce *modus vivendi* qui n'est autre chose que la dictature de la persuasion n'a rien de très régulier.

Passe pour M. Thiers. L'Assemblée qu'il domine s'incline devant toute incorrection qui le concerne personnellement ; mais l'on n'a pas la même tolérance pour ses collaborateurs, et à la séance du 27 mars 1872, un membre de l'Assemblée nationale, M. de Champvallier proteste contre la conception alors admise du

1. Jules Simon, *Le gouvernement de M. Thiers*, t. II, p. 241.

caractère et des attributions des sous-secrétaires d'État.

M. de Champvallier réclame, lors de la discussion du budget du ministère de l'Intérieur, la suppression du crédit de 30.000 francs inscrit pour le traitement du sous-secrétaire d'Etat. « Il ne veut pas, dit-il, introduire incidemment, à propos du budget, la question d'organisation des sous-secrétaires d'Etat... Mais il tient à protester contre le caractère administratif de celui qui se trouve au département de l'Intérieur... Le fait seul de l'avoir choisi en dehors du Parlement est contraire aux principes du gouvernement parlementaire et aux traditions de la responsabilité ministérielle... Le sous-secrétaire d'Etat doit être un personnage politique et son sort est intimement lié à celui du ministre dont il partage les travaux. Il convient qu'il en soit ainsi, surtout à l'Intérieur, celui de tous les ministères où la politique tient la plus large place (1). »

Le crédit est voté après une intervention du ministre de l'Intérieur (M. Victor Lefranc). Cela n'empêche pas que la critique doctrinale de M. de Champvallier soit fondée.

La thèse ne devait pas d'ailleurs tarder à être abordée de front. Un projet de loi sur les incompatibilités prévoyait l'incompatibilité entre les fonctions de sous-secrétaire d'Etat et le mandat de député. C'est, au nom

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, tome VIII, p. 599.

près, la querelle des deux écoles qui réclament, l'une des sous-secrétaires d'Etat, l'autre des secrétaires généraux. La discussion s'ouvrit le 25 avril 1872. Nous la résumerons dans le chapitre consacré à l'examen doctrinal de l'institution. Il nous suffira de dire ici que l'Assemblée donna gain de cause au défenseur des sous-secrétaires d'Etat, M. de Lasteyrie, et que la loi du 25 avril 1872, décidant qu'aucun membre de l'Assemblée nationale ne pourrait, pendant la durée de son mandat, être nommé à des fonctions publiques salariées, excepta de la règle les sous-secrétaires d'Etat aussi bien que les ministres (1).

*
* *

Présidence du maréchal de Mac-Mahon. — Autant M. Thiers avait été personnel, absorbant, autant son successeur, le maréchal de Mac-Mahon, est neutre, effacé. Le cabinet forme, sous sa présidence, le véritable gouvernement. Le maréchal réalise le type parfait, le type rêvé par son prédécesseur, du chef d'Etat dans un régime parlementaire. *Il préside* et ne gouverne pas.

Le gouvernement du maréchal, soit avant, soit après le vote des lois constitutionnelles, est un excellent « terrain de culture » pour l'institution des sous-secrétaires d'Etat.

Au lendemain du 24 mai 1873 (renversement de

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XI, p. 61.

M. Thiers), M. de Broglie, président du Conseil, se contente de maintenir en fonctions le sous-secrétaire d'Etat de l'Intérieur qui n'occupait d'ailleurs ces fonctions que depuis quelques jours.

C'est après le vote du septennat que l'institution prend tout son développement. Quatre auxiliaires sont donnés aux ministres de l'Intérieur, de la Justice, des Finances et de l'Instruction publique. Les quatre sous-ministres sont : à l'Intérieur, M. Numa Baragnon (1) ; à la Justice, M. Vente ; aux Finances, M. Lefebure ; à l'Instruction publique, M. Albert Desjardins (2).

Jamais le rôle parlementaire des sous-secrétaires d'Etat ne s'est manifesté avec plus d'éclat et d'ampleur. Tous paient de leur personne à la Chambre, mais c'est surtout le collaborateur du ministre de l'Intérieur, M. Baragnon qui se prodigue et qui apparaît comme le champion de la politique du cabinet.

La question de la création des sous-secrétaires d'Etat de l'Intérieur, de la Justice et des Finances ne soulève aucune difficulté budgétaire, parce que les titulaires de ces trois postes ont remplacé les secrétaires généraux dont ils touchent le traitement. Mais il n'en sera pas de même du sous-secrétariat de l'Instruction publique, qui est une création nouvelle. Il faut rémunérer le titulaire de l'emploi, et le ministre de l'Instruction publique, M. de Fourtou, est obligé le 23 dé-

1. 26 novembre 1873.

2. 27 novembre 1873.

cembre 1873, de soumettre à la Chambre un projet de loi portant ouverture d'un crédit additionnel de 20.000 francs.

Cette proposition fait revenir sur le tapis la discussion de l'utilité des sous-secrétaires d'Etat ; cette discussion trouvera sa place dans notre examen doctrinal du problème. Il nous suffira de savoir que le crédit additionnel sollicité par le ministre fut accepté par l'Assemblée, ce qui avait pour conséquence la consécration de l'institution des sous-secrétaires d'Etat (1).

L'Assemblée avait voté le septennat, mais sans l'organiser. La constitution était à faire, et la question demeurait en suspens entre la République et la monarchie. L'Assemblée se partageait entre les partisans du *statu quo* et les hommes, de jour en jour plus nombreux, qui pensaient que le pays ne pouvait pas être plus longtemps privé d'institutions définitives.

Le centre droit, constitué par le parti orléaniste, tendait à « fonder quelque chose ». Mais ce « quelque chose » ne satisfaisait ni la droite parce qu'elle redoutait que la porte fût entre-bâillée au profit de la République, ni la gauche, parce qu'elle avait peur que cette porte ne fût pas fermée à la monarchie.

C'est sur ce terrain que se sont livrées toutes les batailles parlementaires depuis le vote du septennat jusqu'au vote des lois constitutionnelles. C'est ce conflit, tantôt plus latent, tantôt plus aigu qui a amené

1. *Annales de l'Assemblée nationale*, tome XXX, p. 531-533.

toutes les modifications du personnel ministériel.

A la suite d'un projet présenté par le duc de Broglie en vue de l'organisation des Chambres, le cabinet est mis en minorité par une coalition de la droite et de la gauche le 16 mai 1874. Le cabinet de Broglie est remplacé par le cabinet de Cisse. Ce changement du personnel dirigeant entraîne une modification des sous-secrétaires d'Etat. M. Baragnon passe de l'Intérieur à la Justice où son ardeur méridionale aura moins d'occasions de s'affirmer. Il est remplacé à l'Intérieur par M. Cornélis de Witt, et le sous-secrétariat des Finances est confié à M. Louis Passy. Le rôle parlementaire de MM. L. Passy et Cornélis de Witt est un peu effacé, mais M. Baragnon occupe encore fréquemment la tribune et prendra une part active à la discussion des lois constitutionnelles.

Après le vote des lois constitutionnelles la présidence du Conseil est confiée à M. Buffet : le sous-secrétariat des Finances reste aux mains de M. L. Passy, M. Desjardins est appelé à l'Intérieur, et M. Baragnon est remplacé à la Justice par M. Bardoux. Cette évolution du personnel dont les éléments les plus réactionnaires sont éliminés au profit de députés du centre et même de républicains suffirait à mettre en lumière le rôle politique que l'on entend maintenir aux sous-secrétaires d'Etat (1).

1. Conf. E. Daudet. *Souvenirs de la Présidence du Maréchal de Mac-Mahon.*

D'ailleurs la loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875 maintient la compatibilité entre les fonctions de député et de sous-secrétaire d'Etat. Elle dispense même de la réélection le député nommé sous-secrétaire d'Etat comme le député nommé ministre.

Sujette ou non à critique, attaquée par les uns, défendue par les autres, l'institution a donc reçu la consécration législative. A l'heure où nous écrivons, elle fonctionne régulièrement depuis près de vingt-sept ans, et ne pourrait plus être mise en échec que par une nouvelle loi organique qui s'inspirerait de principes différents de ceux qui ont été adoptés en 1875.

Nous disons « loi organique » et non pas loi « constitutionnelle ». Le jour où l'on voudrait faire disparaître la fonction de sous-secrétaire d'Etat, il ne serait pas nécessaire de recourir au Congrès. Une loi votée dans la forme ordinaire par la Chambre des députés et le Sénat, et dont l'initiative pourrait être prise soit par le Gouvernement, soit par un membre de l'une ou l'autre Assemblée, suffirait à introduire ce changement dans notre mécanisme politique.

Depuis lors de nombreux sous-secrétaires d'Etat ont été nommés. Le cabinet Dufaure, appelé le premier à faire fonctionner les lois constitutionnelles, a appelé à l'Intérieur M. de Marcère qui, deux mois après, à la mort de son chef M. A. Ricard, prit lui-même le portefeuille et s'adjoignit M. Faye (1).

1. 16 mai 1876.

M. Dufaure, n'étant pas assez républicain aux yeux de la nouvelle Chambre, est obligé de se démettre et est remplacé par M. Jules Simon à la présidence du Conseil (1). M. de Marcère consent modestement à redevenir le second dans un ministère qu'il avait dirigé : M. Méline encore peu connu est nommé sous-secrétaire d'Etat à la Justice.

C'est alors que se place la tentative conservatrice du 16 mai 1877. Le maréchal, conscient de l'évolution qui entraînait le régime auquel il prêtait l'appui de son prestige militaire et de ses opinions politiques qui n'étaient point en harmonie avec celles de ses ministres, essaie de remonter la pente. Il congédie le ministère Jules Simon, et le nouveau cabinet, présidé par le duc de Broglie, obtient du Sénat son concours à la dissolution de la Chambre.

Le ministère du 16 mai n'eut qu'un seul sous-secrétaire d'Etat, le baron Reille, à l'Intérieur.

Après l'échec du « 16 mai » la présidence du Conseil est confiée à M. Dufaure. Cinq ministères sont pourvus de sous-secrétaires d'Etat : la Justice (M. Savary), l'Intérieur (M. Lepère), les Finances (M. Cochery), l'Instruction publique (M. Jean Casimir-Périer, le futur Président de la République), l'Agriculture et le Commerce (M. Cyprien Girerd).

Quelques-uns de ces sous-secrétaires d'Etat ont un

1. 12 décembre 1876.

département tellement distinct et une autorité tellement étendue dans ce département qu'on pourrait les considérer comme des « démembrements » plutôt que des subordonnés de la fonction ministérielle. Tels apparaissent M. Cochery à la tête du service des Postes et Télégraphes et M. Girerd à la tête du service des Eaux et Forêts.

La lourde besogne administrative des sous-secrétaires d'Etat ne les empêche point de prendre la parole au Parlement. Bien plus, on les admet, contre la lettre des règlements, à déposer des projets de loi, ce qui, constitutionnellement, est une attribution réservée aux ministres.

*
* *

Présidence de M. Jules Grévy. — Il serait fastidieux de chercher toujours et quand même une raison déterminante à la progression des sous-secrétaires d'Etat. Il y en a sans doute plusieurs et d'excellentes, mais il en est une qui nous frappe : le besoin que, dans l'intérêt de leur gouvernement, les chefs du parti au pouvoir éprouvent de s'assurer des intelligences dans une fraction plus avancée du Parlement, en appelant à une collaboration en sous-ordre des hommes qui compromettraient le cabinet si on les voyait figurer au premier rang de ses membres. Mais cette tactique ministérielle a une singulière conséquence : comme les sous-

secrétaires d'Etat d'aujourd'hui sont les ministres de demain, il s'ensuit que chaque ministère prépare un ministère plus avancé, semblant avouer par cela même qu'il ne représente pas lui-même le sentiment du pays. L'adjonction des sous-secrétaires d'Etat devient de la sorte l'instrument d'une évolution constante vers les solutions les plus radicales au sens exact du mot.

L'accession des sous-secrétaires d'Etat à un ministère prépare l'avènement de leur parti. C'est ainsi que l'on a vu des cabinets centre droit s'adjoindre des secrétaires d'Etat centre gauche ; des cabinets centre gauche s'ouvrir à des secrétaires d'Etat opportunistes ; des cabinets opportunistes rechercher le concours de sous-secrétaires d'Etat radicaux, et ainsi de suite ; que l'évolution dont nous indiquons les procédés soit bonne ou mauvaise, c'est un point que nous n'avons pas à examiner. Mais nous ne pouvons nous empêcher de signaler cette attitude des ministres, qui en préparant l'avènement d'une politique différente de la leur, semblent condamner celle qu'ils appliquent.

Il n'entre pas dans nos intentions de donner l'énumération fastidieuse de tous les sous-secrétaires d'Etat qui ont été appelés sous la présidence de M. Grévy à collaborer avec les titulaires des portefeuilles ministériels.

Sous le cabinet Waddington, nous rencontrons des sous-secrétaires d'Etat à la Justice, à l'Agriculture et à l'Intérieur. Ajoutons le sous-secrétaire au ministère de

l'Instruction publique qui est spécialement chargé du service des Beaux-Arts.

Sous le ministère Freycinet, le nombre des sous-secrétaires d'Etat augmente d'un sous-secrétaire d'Etat aux Finances : ce collaborateur est M. Wilson.

Le cabinet Jules Ferry compte sept sous-secrétaires d'Etat : Intérieur, M. Fallières ; Travaux publics, M. Raynal ; Affaires étrangères, comte Horace de Choiseul ; Agriculture, Girerd ; Justice, M. Martin Feuillée ; Finances, M. Wilson ; Instruction publique, M. Turquet.

Plusieurs de ces collaborateurs des ministres ont eu depuis de hautes, d'autres, de singulières destinées.

Le *grand ministère* de Gambetta a eu jusqu'à neuf sous-secrétaires d'Etat : 1° Justice, Martin Feuillée ; 2° Affaires étrangères, Spuller ; 3° Intérieur, Margue ; 4° Finances, Lelièvre ; 5° Guerre, Blandin ; 6° Instruction publique, Chalamet ; 7° Travaux publics, Leguiller ; 8° Commerce, *Félix Faure* ; 9° Agriculture, Caze. — Le grand ministère dura deux mois,

Du janvier 1882 au 7 janvier 1886 on a le temps de placer quatre cabinets : cabinet Freycinet, cabinet Fallières, cabinet Ferry dont la durée dépasse deux ans, cabinet Brisson.

Comme de 1879 à 1885 le nombre des nominations de sous-secrétaires d'Etat s'est élevé à plus de cinquante, nous n'entreprendrons pas de les énumérer.

A côté des noms que nous avons déjà cités : de Marcère, Méline, Casimir-Périer, Wilson, Raynal, Félix

Faure, Fallières, on pourrait également relever ceux de MM. Develle, Baihaut, Cavaignac, etc., qui ont acquis, à des titres divers, une grande notoriété. M. Clavières a pu écrire : « La liste des sous-secrétaires d'Etat est l'armorial de la République (1). »

∴

Présidences de MM. Carnot, Casimir-Périer, Félix Faure, Loubet, Fallières. — Il est incontestable que l'institution subit un déclin très marqué après la présidence de M. Grévy.

Elle n'est représentée, sous le ministère Freycinet (7 janvier 1886), que par M. Bernard (du Doubs) à l'Intérieur ; sous le cabinet Floquet par M. L. Bourgeois à l'Intérieur ; sous le cabinet Brisson, par M. Vallé ; sous le cabinet Dupuy, par M. Legrand.

Nous ne rencontrons pas de sous-secrétaires d'Etat dans les cabinets Goblet, Rouvier, Tirard, Waldeck-Rousseau.

Aussi M. Esmein a-t-il pu écrire : « La tendance
« actuelle semble porter les cabinets à se passer de
« sous-secrétaires d'Etat. Il pourra cependant être par-
« fois utile et nécessaire pour décharger un ministre
« d'attributions trop lourdes de placer à côté de lui
« et sous ses ordres un fonctionnaire pouvant, dans cer-
« taines affaires, décider à sa place. Mais cela peut se
« faire, seulement au point de vue administratif, au

1. Clavières, *op. cit.*, p. 79.

« moyen d'un secrétaire général ou directeur général
« qui serait nommé par le Président de la République
« et recevrait également ses pouvoirs de décision par
« un décret présidentiel, mais qui n'aurait aucune
« relation directe et politique avec le Parlement. »

Les prévisions de M. Esmein ne se sont pas entièrement réalisées (1) et depuis l'époque où il écrivait ces lignes, de nombreux sous-secrétaires d'Etat ont renforcé les cabinets successifs qui ont présidé au gouvernement du pays, de leur personnalité distinguée en général et de leur influence incertaine et contestée au point de vue des principes constitutionnels.

SECTION VII

Sous-secrétariats d'Etat convertis en ministère. — Le sous-secrétariat d'Etat aux Colonies. — Aperçu du développement colonial de la France depuis 1815. — Autonomie anormale du sous-secrétariat d'Etat des colonies. — Interpellation Trarieux du 20 juin 1892. — Création du ministère des Colonies. — Service des Postes et Télégraphes. — Importance du sous-secrétariat d'Etat. — Création puis suppression du ministère.

Certains sous-secrétariats d'Etat, à raison de l'importance et de la spécialité dévolues à leur titulaire sont de véritables ministères en gestation. Nous devons

1. Au lendemain de la formation du cabinet Combes, M. Bérard était nommé sous-secrétaire d'Etat des Postes et Télégraphes.

consacrer à leur histoire une attention particulière.

Nous avons assisté, dans ces dernières années, à deux de ces transformations : celle du sous-secrétariat des Colonies qui s'imposait à raison de l'immense extension de notre domaine colonial et qui a persisté ; celle du sous-secrétariat des Postes et Télégraphes qui n'a pas encore réussi à devenir définitive.

..

Sous-secrétariat des Colonies. — L'administration des colonies et la politique coloniale étaient traditionnellement rattachées au ministère de la Marine. Cependant, en 1858, sous le second Empire, on avait créé un ministère de *l'Algérie et des Colonies* dont le premier titulaire fut le prince Jérôme Napoléon bientôt remplacé par M. de Chasseloup-Laubat. Cette création fut éphémère et disparut dès 1860 (1). Cependant notre domaine colonial réduit à si peu de chose au lendemain de la chute de Napoléon I^{er} s'était singulièrement développé depuis 1815. Les débuts de notre expansion furent modestes. Ils commencèrent par la prise d'Alger le 4 juillet 1830, quelques jours avant la chute de Charles X.

En 1840 la France acquit des princes indigènes l'île de Nossi-Bé, en 1841 l'île de Mayotte. En 1842 la reine

1. A. Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, p. 340.

Pomaré plaça son royaume sous le protectorat de la France, ce qui nous fit prendre à Tahiti et dans les îles Tuamotou, dont l'annexion fut ainsi préparée, une grande autorité. L'année suivante la France annexa les îles Marquises. Au second Empire se rattachent l'acquisition de la Nouvelle-Calédonie, l'extension de nos possessions dans l'Afrique Occidentale, œuvre de Faidherbe. En 1862 se place l'achat par Henri Lambert du territoire d'Obock dans la mer Rouge. La conquête de la Cochinchine était achevée en 1869 et un traité avec le roi Norodom plaça le Cambodge sous notre protectorat.

Sous la troisième République, de 1875 à 1879, Savorgnan de Brazza jeta les bases de notre domination sur le Congo dont nous cédon's une partie importante à l'Allemagne (1).

Tel était notre domaine (très agrandi depuis) au moment où se produisit en 1881 la tendance à une séparation progressive des Colonies et de la Marine qui devait aboutir à la création d'un ministère spécial. On venait à cette époque de mettre fin au règne des amiraux remplacés par des gouverneurs civils, et, comme le fait remarquer M. Girault, la situation s'était complètement modifiée : « Lorsque notre domaine colonial se réduisait à quelques îles dont la principale utilité était de servir de point d'appui à nos vaisseaux, il

1. Girault, *op. cit.*, p. 195-261.

pouvait être considéré avec raison comme une dépendance naturelle et nécessaire de la marine ; il n'était pas d'ailleurs assez important pour faire l'objet d'un ministère spécial. Mais, sous la troisième République, les choses changèrent complètement de face. La pénétration des continents africains et asiatiques devint à l'ordre du jour... à mesure que l'on s'enfonçait dans l'intérieur, le rattachement à la Marine perdait de sa raison d'être, la compétence spéciale des officiers de marine s'évanouissait aussitôt que l'on s'éloignait des côtes(1).»

La conséquence de cette nouvelle orientation des idées fut le rattachement, sous le *grand ministère*, des colonies au ministère du Commerce et la création d'un sous-secrétariat d'Etat des Colonies qui fut confié à M. Félix Faure.

Sous le ministère Freycinet, les Colonies furent rendues — sans que l'on sache pourquoi — au ministère de la Marine et le sous-secrétariat d'Etat attribué à M. Berlet. Cette incertitude dans le rattachement à tel ou tel ministère d'un service si important suffit à démontrer sa spécialité et l'utilité de son indépendance.

Et cependant, par deux fois, les sous-secrétaires d'Etat ont été remplacés par de simples directeurs (du 9 août 1882 au 22 septembre 1883 et du 10 novembre 1885 au 15 janvier 1886).

Rien n'était plus naturel que de donner au départe-

1. Girault, *op. cit.*, p. 340.

ment des Colonies une direction spéciale ; mais cette direction devait-elle être confiée à un sous-secrétaire d'Etat, c'est-à-dire à un subordonné, c'est une autre question.

M. Rousseau occupe le sous-secrétariat sous le ministère Brisson ; il est remplacé par M. de la Porte sous le ministère Freycinet (janvier 1886).

Ce qui démontre bien que le directeur supérieur des services coloniaux est un fonctionnaire *sui generis*, c'est que deux sous-secrétaires d'Etat des Colonies, M. de la Porte en novembre 1886, M. Félix Faure en 1888, se sont retirés devant un vote hostile de la Chambre sans que le ministre dont ils étaient réputés les collaborateurs se considérât comme atteint et donnât lui-même sa démission.

Et ce qui souligne encore cette situation, c'est que M. de la Porte, qui, ainsi que M. Félix Faure, a été deux fois sous-secrétaire d'Etat des Colonies, lors de son second passage à ce département, participe aux délibérations du Conseil des ministres.

D'ailleurs, M. Etienne, qui, lui aussi, a occupé deux fois les mêmes fonctions (sous le ministère Rouvier et sous le ministère Tirard) exige en 1889 que toute liberté d'action lui soit laissée et un décret, médiocrement constitutionnel, du 19 mars 1889 lui donne satisfaction.

Les derniers sous-secrétaires d'Etat des Colonies, M. Etienne, M. Jamais (27 février 1892), M. Lebon

(3 décembre 1893), ont été de véritables ministres moins le nom.

C'était là, très évidemment, une situation anormale; puisque le sous-secrétaire d'Etat avait l'action et l'initiative sans avoir la responsabilité. Les Chambres ne pouvaient l'interpeller et étaient obligées de s'attaquer au ministre qui le couvrait !

M. Trarieux à la séance du Sénat du 20 juin 1892 dénonça en termes vigoureux l'irrégularité de ce régime : les colonies placées sous l'autorité d'un ministre qui décline toute responsabilité, et d'un sous-secrétaire d'Etat irresponsable aux termes de la Constitution (1) !

Les critiques de M. Trarieux dépassaient d'ailleurs les limites du débat spécial engagé devant le Parlement, et nous aurons à les retenir pour les rattacher à la discussion générale de l'institution des sous-secrétaires d'Etat.

M. Loubet, alors président du Conseil, fit une réponse assez pâle dans laquelle il reconnaissait que l'institution était peut-être illégale, mais que cela n'avait pas grand inconvénient : « Les sous-secrétaires d'Etat, disait-il, ont une certaine responsabilité. » Et il invoquait à l'appui de sa thèse les démissions de MM. Félix Faure et de la Porte, qui s'étaient successivement retirés devant un vote hostile de la Chambre. Le sous-

1. V., interpellation Allègre, 19 mai 1890, et interpellation Trarieux, 20 juin 1892.

secrétariat d'Etat des Colonies (et les sous-secrétariats d'Etat en général) ne se tirèrent pas sans peine de l'interpellation Trarieux (1). Enfin ils s'en tirèrent ! Et pendant deux années encore on vit aux Colonies des sous-secrétaires d'Etat tout puissants (MM. Jamais, Delcassé et Lebon).

M. Jamais crut devoir démissionner en même temps que son ministre, M. Cavaignac, à l'occasion de l'interpellation sur le commandement des forces militaires au Dahomey.

C'est sous le cabinet suivant (Président du Conseil, M. Ribot, sous-secrétaire à la Marine, M. Delcassé) que les Colonies furent distraites du ministère de la Marine pour être rattachées au département du Commerce.

Ce n'est qu'au commencement de 1894 que le gouvernement se décida à une mesure qui s'imposait déjà depuis plusieurs années : la création d'un ministère des Colonies.

Un projet de loi fut déposé le 17 février 1894. Il fut voté par la Chambre un mois après. Adopté par la Chambre le samedi 17 mars, il ne put passer le même jour devant le Sénat, mais, sur l'insistance du gouvernement, les sénateurs revinrent siéger le 19 mars et votèrent le projet. La nouvelle loi fut promulguée le 20 mars 1894 (2). C'est le premier département minis-

1. *Journal officiel* du 21 juin 1892. Débats parlementaires, p. 269.

2. *Annales de la Chambre des députés*, 1894.1.719 ; *Annales du Sénat*, 1894.1.340.

tériel qui ait été créé par une loi : « Le gouvernement a vu avec raison dans la création d'un ministère des Colonies un principe important engageant l'avenir de notre politique coloniale, et il a tenu à le faire consacrer à la Chambre. »

Il n'est pas inutile de faire remarquer que le rapporteur de la commission nommée le 4 avril 1888 pour élaborer une proposition de loi sur l'organisation des colonies, M. Isaac, s'était prononcé pour le retour du service au département de la Marine.

Mais c'était lutter contre un courant d'opinion irrésistible. Nous croyons que le Parlement fut bien inspiré en faisant de ce service des colonies déjà immense et appelé probablement à se développer encore, un ministère spécial.

Il était anormal de voir des fonctionnaires aussi élevés que le gouverneur de l'Indo-Chine, par exemple, placés sous les ordres d'un simple sous-secrétaire d'Etat.

*
* *

Sous-secrétariat des Postes et Télégraphes.— Le sous-secrétariat des Postes et Télégraphes n'a pas fini par une aussi glorieuse apothéose. La conversion en ministère a été temporaire : elle n'a duré que du 6 février 1879 au 30 mai 1889. Il ne serait pas impossible qu'elle revint un jour sur le tapis à raison de l'importance et de la spécialité du service. Mais on pourra bien être arrêté

— à moins qu'il n'y ait une personnalité politique à laquelle on tienne absolument à faire une place dans une combinaison ministérielle — par l'énorme augmentation des frais généraux qui serait, comme elle l'a été déjà, la conséquence de la création d'un nouveau département ministériel.

Les destinées du service des P. T. T. ont été assez singulières. Il avait constitué un ministère sous le principat de M. Thiers puis il avait été rattaché au ministère du Commerce sous la suprématie d'un directeur général. En 1877 on en fait un sous-secrétariat d'Etat.

Il n'est pas inutile d'observer que dans les transformations du service des postes, comme dans celles de l'administration des colonies, la notion du sous-secrétariat d'Etat est faussée. Le sous-secrétaire d'Etat est un fonctionnaire appelé à doubler le ministre dans toutes ses attributions administratives ou politiques. Or, les sous-secrétaires d'Etat dont nous esquissons en ce moment l'histoire, étaient, dans l'intention même des gouvernements qui les avaient créés, des fonctionnaires indépendants, déchargeant complètement le ministre d'une partie de sa mission.

C'est là la situation, absolument incorrecte au point de vue constitutionnel, sur laquelle M. Trarieux a porté ses critiques lors de la discussion de son interpellation à la séance du Sénat du 20 juin 1892.

A la suppression du ministère des Postes (décret du

30 mai 1887 : le ministère des Postes et Télégraphes avait été créé par un décret, il était supprimé de même) le service de nouveau rattaché au ministère du Commerce, redevint une simple direction générale. Le 23 mai 1896 un troisième décret l'érigea en sous-secrétariat d'Etat et nous avons vu depuis, lors de la grève des postes et télégraphes en avril et mai 1907 les discussions du Parlement passer par-dessus la tête du ministre pour aller atteindre le sous-secrétaire d'Etat, M. Simyan.

Le sous-secrétaire des Postes et Télégraphes préside le conseil d'administration des Postes et Télégraphes en cas d'absence du ministre — et, de fait, le ministre n'y vient jamais siéger. Il nomme à certaines catégories d'emplois; il a une délégation permanente du ministre pour approuver les dépenses s'appliquant à un même objet et ne dépassant pas 5.000 francs.

Son rôle parlementaire a une grande importance, étant donné l'intervention du Parlement dans les créations de recettes, les questions de personnel, l'organisation des services maritimes postaux, etc...

Le sous-secrétariat des Postes et Télégraphes a eu pour titulaires, sous le cabinet Méline, M. Delpeuch; et M. Mougeot sous les cabinets Brisson, Dupuy; il était occupé, nous l'avons vu, au moment de la grève des P. T. T, par M. Simyan.

CHAPITRE II

Recrutement et attributions des sous-secrétaires d'Etat

SECTION I

Recrutement des sous-secrétaires d'Etat. — Nomination par le chef de l'Etat. — Proposition par le ministre. — Contrôle de la Chambre par le vote du crédit correspondant. — A qui appartient le pouvoir de délégation? — Qui peut être nommé sous-secrétaire d'Etat?

Ainsi que nous l'avons vu au précédent chapitre, l'institution des sous-secrétaires d'Etat, à la différence de toutes celles dont l'ensemble constitue notre mécanisme constitutionnel, a été le produit, non de dispositions écrites émanant d'un pouvoir constituant qui peut varier suivant les époques, mais d'une lente élaboration, d'un caractère presque coutumier, et dans laquelle la législation positive joue un rôle secondaire.

D'où il suit que le recrutement des sous-secrétaires d'Etat est demeuré matière de doctrine. Aucune des questions qu'il soulève n'a fait l'objet d'une solution positive. Cependant, des précédents historiques, des

discussions parlementaires, se sont dégagés plus ou moins lentement, plus ou moins péniblement quelques principes que l'on peut considérer comme acquis ; ce sont ces principes, d'une fixité encore très relative, que nous nous proposons d'examiner dans cette partie de notre étude.

Le recrutement des sous-secrétaires d'Etat fait naître deux questions :

1° Qui doit nommer les sous-secrétaires d'Etat ?

2° Qui peut être nommé sous-secrétaire d'Etat ?

A la première question il semble facile de répondre : La prérogative de nommer « à tous les emplois civils et militaires » est attribuée, par l'article 3, § 3, de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 au Président de la République et n'appartient qu'à lui (1).

Cette prérogative est peut-être un peu du domaine de la fiction : le droit de nommer les ministres appartient exclusivement au Président de la République : il est cependant admis comme un principe découlant du régime parlementaire que tous les ministres doivent être choisis par le personnage chargé par le Président de la République de former le cabinet, et qui est appelé à devenir le président du Conseil. Le chef de l'Etat ne fait que revêtir de sa signature les décrets de nomination qui lui sont présentés par le premier ministre ou

1. Il en est autrement en Angleterre où nous avons vu que tout sous-secrétaire d'Etat est nommé par le ministre auquel il est attaché.

plus exactement par l'homme politique qui est appelé à remplir cette haute fonction.

Les sous-secrétaires d'Etat sont proposés par les ministres qui doivent respectivement en faire leurs collaborateurs et seront responsables de leurs actes. Ajoutons que leur nomination, n'est possible qu'avec l'approbation du président du Conseil. A coup sûr dans cette nomination, qui est réputée son œuvre, c'est bien le Président de la République qui a le moins de part.

Néanmoins la Constitution ne permettrait pas, à notre sens, que le sous-secrétaire d'Etat tînt d'un autre que du chef du pouvoir exécutif l'investiture de ses fonctions.

Il y a à cela une raison de bon sens qui nous paraît absolument péremptoire. Le sous-secrétaire d'Etat est appelé à devenir le supérieur des plus hauts fonctionnaires du ministère. Il serait illogique et inadmissible qu'il tînt des pouvoirs d'une autorité moins élevée que celle qui a désigné ses subordonnés.

C'est le ministre qui décide en dernier ressort s'il lui convient ou non d'accepter ou de solliciter la collaboration d'un sous-secrétaire d'Etat, c'est le ministre qui désigne l'homme et le chef de l'Etat régularise le tout par sa signature.

Proposition par le ministre, nomination par décret, telle est la procédure invariable suivie depuis l'ordonnance de 1816. Une seule exception à signaler, c'est le ministre provisoire de la Marine, Arago, qui en 1848

nomma Schœlcher sous-secrétaire d'Etat. Mais on était alors en pleine période révolutionnaire, et les révolutions, qui sont un renversement de l'ordre politique légal, ne regardent pas à une illégalité de plus (1).

Donc, le sous-secrétaire d'État est nommé par le Président de la République ; il serait révoqué de même, si, dans l'hypothèse d'un dissentiment avec son chef, il ne comprenait pas assez à temps la nécessité de se démettre de ses fonctions. Dans les deux cas, le décret est contresigné par le ministre qui s'adjoint un collaborateur ou qui tient à se priver de son concours (2).

La Chambre n'a-t-elle aucune action sur la création d'un sous-secrétariat d'État, ou sur le choix du fonctionnaire qui y est appelé ?

Sur le choix du titulaire, non. Tout ce qu'elle pourrait faire, ce serait, à la suite d'une interpellation de punir par un ordre du jour de défiance le ministre malencontreux, d'un choix qui déplairait à la majorité, ou tout au moins de formuler avec des réserves parlementaires un de ces avertissements qui ne sauraient être méconnus par un ministre soucieux de conserver son portefeuille.

Quant à la création même de la fonction, la Chambre a un moyen très simple, très pratique et même très constitutionnel d'y faire échec. C'est de refuser le cré-

1. Décret du 4 mars 1848.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 603.

dit correspondant. C'est en essayant de provoquer la Chambre à un refus de crédit, que les adversaires de l'institution des sous-secrétaires d'État comme M. de Villèle, comme le général Foy ont essayé de faire tomber l'institution naissante.

Il est arrivé parfois que des ministres ont essayé de tourner la difficulté en supprimant un secrétaire général et en donnant son traitement à un sous-secrétaire d'État.

Mais il peut arriver aussi que la Chambre prenne sa revanche au moment de la discussion du budget en rayant le crédit, ou, plus exactement, que les adversaires de l'institution tentent de faire rayer le crédit, car nous ne nous souvenons pas qu'aucune de ces tentatives ait jamais réussi (1).

Avant d'abandonner l'examen de cette question, nous avons à nous demander par qui et comment sont déterminées la nature et l'étendue des attributions des sous-secrétaires d'État.

Sur ce point, la pratique n'a pas été constante. L'ordonnance de 1816 laisse aux ministres le soin de délimiter les attributions qui seront déléguées à leurs collaborateurs.

« Cette pratique, dit M. Esmein, pleinement approuvée par certains publicistes ou hommes politiques, pou-

1. V. en 1817 les tentatives de M. de Villèle, en 1819 du général Foy, en 1872 de M. de Champvallier, en 1905 de M. Grousseau.

vait donner lieu à des objections juridiques des plus sérieuses. Elle suppose en effet, chez le ministre, le pouvoir de déléguer le droit de décision qui lui appartient... (1) »

Il en est autrement du chef de l'Etat. Celui-ci peut en quelque sorte « démembler administrativement un ministère en créant un sous-secrétaire d'Etat investi d'un pouvoir de décision propre, comme il aurait pu créer un ministère complètement distinct ».

Ce pouvoir de délégation que l'on refuse au ministre, on le reconnaît au chef de l'Etat (2).

Par application de ces principes, l'ordonnance du 18 mai 1839, qui institua un sous-secrétaire d'Etat aux Travaux publics (M. Legrand), définit ses attributions.

Lorsque le 10 novembre 1849, sur la proposition de M. Fould, M. Magne fut nommé sous-secrétaire d'Etat aux Finances, ses attributions furent réglées par le décret du 20 novembre suivant.

On procéda de même lors de la nomination de M. Vuitry aux mêmes fonctions (26 avril 1851), lors de la nomination au même poste de M. Cochery en 1877; de même en 1879 (cabinet Freycinet, sous-secrétariat des Finances confié à M. Wilson).

Mais comme ces définitions des décrets étaient assez sommaires, on présenta la transformation comme s'étant

1. Esmein, *op. cit.*, p. 608.

2. Brémont. *Revue de législation et de jurisprudence*, 1894, p. 313.

accomplie en 1889 lors de la nomination du sous-secrétaire d'Etat aux Colonies.

« Une nouvelle combinaison, dit M. Esmein, se fit jour. Les pouvoirs de décision qui furent accordés à ce sous-secrétaire, lui furent directement conférés par un décret du président (1). »

Ainsi il y a eu trois systèmes successifs :

1° Le chef du pouvoir exécutif crée la fonction (par une ordonnance ou un décret suivant les époques, le nom change, mais non la chose), désigne le titulaire ; mais c'est le ministre qui mesure l'étendue des pouvoirs qu'il lui convient d'attribuer à son collaborateur.

2° La délégation est faite et mesurée par le ministre, mais en vertu d'un décret du président de la République qui la permet ou la valide (2).

3° Les pouvoirs de décision du sous-secrétaire d'Etat lui sont directement attribués par un décret du chef de l'Etat.

Lorsqu'en 1889 le sous-secrétariat des Colonies fut créé, il était facile de prévoir d'après l'étendue du service, l'initiative et le pouvoir de décision conférés au titulaire de l'emploi, que l'on constituait un véritable ministère, au nom près, et que la conversion du ser-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 609.

2. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, t. II, p. 502.

vice en département ministériel s'imposerait sitôt que les esprits y seraient suffisamment préparés (1).

*
* *

Qui peut être nommé sous-secrétaire d'État ? Evidemment, les membres du Parlement, sénateurs ou députés. La loi organique sur l'élection des députés du 30 novembre 1875 consacre expressément la compatibilité entre les fonctions de sous-secrétaire d'État et le mandat législatif : elle dispose même que le député nommé sous-secrétaire d'État, comme le député nommé ministre, n'est pas soumis à la réélection.

D'ailleurs nous sommes habitués à ne voir, de nos jours, que des sous-secrétaires d'État empruntés aux fractions de la Chambre qui ont fourni les membres du cabinet, ou à une fraction voisine, généralement plus avancée, dont le cabinet cherche à désarmer les défiances.

C'est là une pratique à peu près constante. Cependant il y a été dérogé parfois : M. Thiers n'a été élu député d'Aix que postérieurement à sa nomination de sous-secrétaire d'État aux Finances (2). Nous ne parlons pas de M. Vuitry maître des requêtes au Conseil

1. Sur toute cette matière conf. Esmein. De la délégation du pouvoir exécutif, dans *Revue politique et parlementaire*, 1894.

2. Jules Simon. Notice historique sur la vie et les travaux de M. Thiers (dans *Mémoires de l'Académie des Sciences morales et politiques*, t. XV).

d'Etat, et de son prédécesseur M. Magne qui furent décorés de ce titre postérieurement à la loi de 1848 qui déclara les fonctions de sous-secrétaire d'Etat incompatibles avec celles de membre de l'Assemblée nationale. Mais au début de la troisième République nous trouverons un sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, M. Calmon, qui n'est point député.

Est-ce là une irrégularité, une incorrection ? C'est ce que soutint à la séance de l'Assemblée du 27 mars 1872, M. de Champvallier, dont la thèse fut combattue par le ministre de l'Intérieur d'alors, M. Victor Lefranc.

Il faut reconnaître que presque tous les arguments invoqués par les champions du sous-secrétariat d'Etat, impliquent le recrutement des titulaires de ce poste parmi les membres du Parlement : nécessité de la pratique des débats parlementaires, confiance des législateurs qui ne peut leur être inspirée que par des collègues, préparation au ministère, qui en fait ne cherche pas son personnel en dehors des hommes politiques, etc...

Une objection bien simple fait tomber tout cet échafaudage d'arguments. Si les sous-secrétaires d'Etat ne pouvaient pas être pris en dehors de la Chambre, comment à diverses époques aurait-on pu discuter la compatibilité de leurs fonctions avec le mandat législatif ? Du moment que l'on se demandait s'ils pouvaient être membres de la Chambre, c'est qu'il était reconnu en principe qu'ils pouvaient ne pas l'être.

Donc les sous-secrétaires d'Etat peuvent être pris en dehors du Parlement. En fait, le cas ne se présente pas souvent, mais lorsqu'il se présente, aucune règle du gouvernement parlementaire n'est violée. Il n'en est pas en France comme en Angleterre où un sous-secrétaire d'Etat doit être nécessairement un *commoner* (1). L'auxiliaire parlementaire du ministre peut très bien n'appartenir ni au Sénat, ni à la Chambre des députés.

Mais il semble que l'on va se heurter à une difficulté pratique. Si le sous-secrétaire d'Etat n'est ni sénateur, ni député, comment pourra-t-il prendre la parole devant les Chambres ?

La réponse est simple : il prendra la parole comme commissaire du gouvernement ; s'il ne prenait, en effet, la parole qu'à raison de sa qualité de député ou de sénateur, il ne pourrait participer qu'aux discussions de la Chambre dont il ferait partie. Député, il devrait s'abstenir de paraître au Sénat ; sénateur, il serait obligé de garder à la Chambre des députés un modeste silence.

Son droit de parole ne procède donc pas de son caractère de membre du Parlement, puisque, s'il en était ainsi, il ne pourrait l'exercer que dans l'Assemblée dont il serait membre, mais de sa fonction. On a

1. Ce n'est qu'assez récemment qu'il a été admis qu'il pouvait être un lord.

dit quelquefois que le sous-secrétaire d'Etat était un commissaire du gouvernement permanent (1).

De sorte que la question de savoir si les sous-secrétaires d'Etat doivent se recruter dans le Parlement ou en dehors du Parlement se réduit en réalité à ceci : convient-il mieux que l'administration des départements ministériels soit confiée, en second ordre, à des professionnels expérimentés, qui pourront prendre part aux discussions de la Chambre en qualité de commissaire du gouvernement, ou que des hommes politiques, sans expérience administrative, aillent acquérir dans les ministères les connaissances administratives qu'ils utiliseront plus tard s'ils deviennent ministres ?

C'est un problème qui se pose et que nous étudierons en doctrine, mais qui est incontestablement résolu en législation.

Les sous-secrétaires d'Etat peuvent certainement, d'après les lois actuelles, être pris aussi bien en dehors des Chambres que dans leur sein. Et cela est d'autant plus certain qu'il en est de même des ministres. Encore à l'heure actuelle, il n'est pas absolument rare, quoique la pratique contraire ait pris faveur, de confier un portefeuille spécial, comme celui de la Guerre ou de la Marine, à un homme du métier. Il serait absurde que ce qui peut être (d'aucuns disent : « devrait être »)

1. M. Journault. Séance du Sénat du 20 mai 1890 (*Annales du Sénat*, 1890, 2.80).

fait pour un ministre ne pût être fait pour un sous-secrétaire d'État, et que la nomination d'un sous-secrétaire d'État fût obligatoirement une expérience *in anima vili* organisée au profit d'un homme politique qui veut s'initier à la pratique, inconnue de lui, de l'administration.

SECTION II

Attributions des sous-secrétaires d'État

§ I. — *Observations générales.*

Dualité du rôle des sous-secrétaires d'Etat

Les sous-secrétaires d'État sont investis, à la fois, ainsi que l'on a pu s'en rendre compte en étudiant l'histoire de l'institution, d'attributions administratives et d'attributions politiques. C'est la conséquence toute naturelle de ce qu'ils sont les suppléants des ministres qui, eux-mêmes, ont un double rôle : hommes politiques d'une part et d'autre part directeurs de l'administration générale pour leurs départements respectifs.

Toutes les définitions synthétiques des sous-secrétaires d'État proclament ou impliquent cette dualité de leur rôle. « Fonctionnaires, dit M. Maurice Block, placés dans l'ordre hiérarchique immédiatement après les ministres et dont les attributions consistent à les *secon-*

der ou à les *suppléer* » ; « suppléants ou auxiliaires du ministère », écrit M. Esmein.

Mais comme les attributions des sous-secrétaires d'État n'ont pas eu toutes la même fortune, que les arguments qui sont invoqués en leur faveur ou contre elles procèdent de conceptions différentes, suivant qu'il s'agit des fonctions administratives des coadjuteurs des ministres ou de leurs rapports avec les Chambres, il convient de les étudier distributivement.

Nous allons en conséquence, dans ce chapitre, examiner la fonction des sous-secrétaires d'État en tant qu'ils sont, après le ministre, les chefs administratifs du département auquel ils sont attachés, puis leur mission au sein du Parlement.

§. II. — *Attributions administratives des sous-secrétaires d'Etat. — Étendue de la délégation des sous-secrétaires d'Etat. — Système anglais. — Système de l'ordonnance de 1816. — Le droit de délégation d'après les principes constitutionnels admis en France. — Droit de définition donné au ministre. — Flottement de la théorie jusqu'en 1886. — Jurisprudence du Conseil d'Etat. — Nécessité d'un décret servant de base à la délégation. — Actes de gestion. — Actes de juridiction. — Actes réglementaires.*

Les sous-secrétaires d'Etat ont les pouvoirs et n'ont que les pouvoirs compris dans la délégation qui leur

est faite des attributions ministérielles. Mandataires, ils doivent se renfermer dans les limites de leur mandat. Mais qui confère cette délégation ? qui en mesure l'étendue ?

En Angleterre, pas de difficulté. Les sous-secrétaires d'Etat ne sont pas nommés par la Couronne mais bien par le chef du département intéressé avec l'assentiment du premier ministre (1).

L'ordonnance de 1816, en introduisant dans notre pays l'institution anglaise, la modifia sur bien des points et notamment en ce qui concerne la nomination des sous-secrétaires d'Etat qui fut faite, non par le ministre, mais par le roi, « ce qui, dit M. Esmein, était parfaitement correct au point de vue des principes (2). »

En quoi la méthode adoptée par l'ordonnance de 1816 est-elle conforme aux principes ? En quoi les principes eussent-ils été heurtés par une méthode contraire ?

C'est qu'il est admis dans notre droit public que les pouvoirs ne se délèguent pas, en d'autres termes que tout fonctionnaire est obligé d'exécuter en personne la mission qui lui a été confiée, sans pouvoir se décharger sur un tiers de tout ou partie des attributions dont il a l'honneur et le fardeau.

Mais le chef de l'Etat qui nomme à tous les emplois, qui a charge de répartir les fonctions, a le droit de con-

1. Todd, *op. cit.*, p. 29 et s.

2. Esmein, *op. cit.*, p. 606.

fier à un sous-secrétaire d'Etat, à la décharge du ministre, une partie des fonctions de ce dernier ou — ce qui revient au même — d'autoriser le ministre à se décharger d'une partie de sa tâche sur un collaborateur.

Cela revient au même, disons-nous. En effet, le ministre ne délègue pas ses attributions, car il n'en a pas le droit ; il *définit*, conformément aux besoins du service de son département, la mission qui sera confiée au sous-secrétaire d'Etat par le chef du pouvoir exécutif, sous la responsabilité du titulaire du portefeuille.

Cette doctrine a été magistralement exposée par M. Romieu, commissaire du Gouvernement, dans des conclusions déposées devant le Conseil d'Etat en 1892 dans une affaire pendante devant cette juridiction.

Après avoir constaté que « le droit de délégation est
« le droit de conférer certaines attributions à un fonc-
« tionnaire autre que celui qui en est le titulaire, ce
« dernier conservant le contrôle supérieur et la res-
« ponsabilité des actes de son délégué », le commis-
saire du Gouvernement fait observer que la délégation ainsi comprise (1) revient à une modification dans la répartition des fonctions publiques.

1. Nous n'aimons pas beaucoup l'expression *son délégué* qui laisserait croire que la délégation est l'œuvre du ministre, tandis qu'elle est l'œuvre du chef de l'Etat. C'est ce dernier qui délègue un suppléant ou un collaborateur au ministre, et non du ministre. Les deux rédactions autorisent l'expression *son délégué*, qui a le tort d'être équivoque.

Abordant alors la question de principes, le commissaire du Gouvernement poursuit : « Le droit de répartir les attributions des agents administratifs nous paraît être de l'essence du pouvoir du chef de l'Etat, sauf en ce qui concerne ses attributions propres, fixées par la Constitution ou la loi, et dont il n'a pas le droit de se décharger de sa propre autorité... » « Le droit de délégation du pouvoir exécutif nous paraît absolu... »

D'accord ; le droit de délégation appartient certainement au chef de l'Etat, mais il y aurait lieu d'ajouter ce qui est contenu implicitement dans les conclusions de M. Romieu, que ce droit de délégation n'appartient qu'au chef de l'Etat, qui l'exerce au moyen d'un décret.

C'est la même idée qui est exprimée dans un article souvent cité de M. Brémond dans la *Revue critique de législation* : « Le chef de l'Etat, investi de la puissance
« exécutive, a pleins pouvoirs pour répartir les attri-
« butions d'ordre exécutif entre les divers agents, sous
« réserve bien entendu des prohibitions résultant des
« dispositions particulières de la loi... La délégation
« à un sous-secrétaire d'Etat de partie des pouvoirs
« appartenant à un ministre, n'est pas autre chose que
« l'exercice par le chef de l'Etat du droit que la loi lui
« concède, de modifier la composition des services
« publics et d'en répartir les attributions envers les
« divers agents (1). »

1. Il convient ici de placer une observation. Le décret qui nomme un sous-secrétaire d'Etat est un décret simple. Les dispositions légis-

Il ne faut pas s'exagérer ce qu'il y a d'exorbitant à admettre que le chef d'Etat puisse ainsi démembrement les attributions d'un ministre pour en transporter une partie à un collaborateur, avec cette aggravation que le ministre demeurera responsable des agissements du collaborateur qui lui est adjoint.

Nous avons expliqué dans le chapitre précédent comment cette autorité exclusive du chef de l'Etat est peu alarmante pour le ministre auquel on n'adjoint un sous-secrétaire d'Etat qu'autant qu'il le veut bien, qui propose le candidat et qui contresigne (il refuserait, s'il était nécessaire, son contresign) le décret de nomination.

Voilà pour le pouvoir de délégation. Le chef de l'Etat en a l'apparence, le ministre l'effectivité. Et l'on se demande pourquoi certains juristes ont cru devoir faire campagne au profit des droits du ministre contre le pouvoir exclusif de délégation attribué au chef de l'Etat. N'est-ce pas là une lutte contre un fantôme.

*
* *

latives en vertu desquelles aucun emploi ne peut être créé qu'en vertu d'un décret en forme de *règlement d'administration publique* (Loi du 30 déc. 1882, art. 16) ou d'une loi (loi du 13 avril 1900, art 35) ne s'appliquent pas aux fonctions de sous-secrétaire d'Etat parce qu'il s'agit là d'un poste essentiellement politique. V. *Rép. général de droit français*, v° *Sous-secrétaire d'Etat*, n° 28.

Comment et par qui est déterminée, en droit, l'étendue de la délégation conférée à un sous-secrétaire d'Etat ? La pratique a varié sur ce point.

L'article 2 de l'ordonnance de 1816 disposait : « Les sous-secrétaires d'Etat seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui *leur seront déléguées par nos ministres secrétaires d'Etat* dans leurs départements respectifs.

C'est parfaitement clair : la délégation d'attributions, même en ce qui concerne l'administration était faite non par le roi, mais directement par le ministre lui-même, à qui l'ordonnance donnait ce pouvoir (1).

On n'avait pas alors les mêmes scrupules qu'aujourd'hui.

Pendant longtemps, la détermination des pouvoirs administratifs des sous-secrétaires d'Etat a été faite exactement d'après les règles de l'ordonnance de 1816. Même sous la troisième République, le sous-secrétaire d'Etat était nommé par le Président de la République et ses pouvoirs lui étaient délégués par des arrêtés ministériels. Mais cette pratique n'a pas été longtemps constante.

« Les attributions des sous-secrétaires d'Etat sont souvent réglées par un simple accord entre le chef du département ministériel et le titulaire du poste.

« Elles ont été quelquefois déterminées par des arrê-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 607.

tés ministériels publiés au *Journal officiel* et même par voie de décret au Président de la République (1). »

Ainsi un décret du 27 décembre 1879 avait déterminé avec une précision minutieuse, les pouvoirs du sous-secrétaire d'Etat des Finances (2) :

« Article premier. — Le sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances aura spécialement dans ses attributions, sous la haute direction du ministre, le contrôle des affaires présentées par les administrations financières ou qui leur auront été préalablement communiquées.

« Art. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat pourvoira directement, par délégation du ministre des Finances, à la nomination des agents des administrations financières soumis par l'ordonnance du 17 décembre 1844 à la nomination des directeurs généraux.

Il recevra également les propositions des directeurs généraux relatives au personnel des agents supérieurs ou assimilés, dont la nomination est réservée au Président de la République ou au ministre des Finances, et il soumettra les propositions au ministre avec ses observations et son avis.

« Art. 3. — Le sous-secrétaire d'Etat entretiendra avec les directeurs généraux des administrations finan-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 608.

2. Eug. Pierre, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, p. 109.

cières, les communications qu'il jugera nécessaires pour se tenir au courant des diverses parties du service placé dans leurs attributions.

« Art. 4. — Il pourra être délégué par le ministre, soit au Sénat soit à la Chambre des députés, pour traiter toutes les questions relatives aux administrations financières (1).

Art. 5. — En cas d'empêchement ou d'absence du ministre, il signera la correspondance et les actes d'instruction spéciaux à ces administrations. »

Le procédé qui consiste à définir par un décret les attributions du sous-secrétaire d'Etat, ou tout au moins celles qui pourront lui être déléguées, en vertu de l'autorisation ainsi donnée du chef de l'Etat, par le titulaire du portefeuille, a l'avantage de répondre aux objections tirées du principe que « l'autorité ne peut être transmise par ceux qui en sont dépositaires ».

Il ne faut pas d'ailleurs exagérer les conséquences de ce principe, ni en étendre au delà de ses proportions véritables la sphère d'application. Ce que le ministre ne peut déléguer à ses chefs de service c'est son « pouvoir de décision », c'est-à-dire son pouvoir de prendre des arrêtés, des décisions à l'égard des tiers ou des engagements au nom du Trésor.

On n'a jamais contesté que le ministre pût déléguer

1. Pour donner l'aspect d'ensemble du décret, nous n'avons pas cru devoir éliminer un article qui se réfère au rôle parlementaire des sous-secrétaires d'Etat, dont il sera traité à la section suivante.

à un chef de service, à plus forte raison à un sous-secrétaire d'Etat, la signature de correspondances, de pièces de comptabilité, ou d'instructions aux agents des services (1).

C'est sous l'empire de la même conception doctrinale qu'en 1880, les attributions du sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères furent déterminées spécialement par un décret du 9 octobre. Ce décret portait que le service du personnel et la division de la comptabilité seraient placés sous l'autorité directe du sous-secrétaire d'Etat (2).

Un arrêté du ministre des Affaires étrangères, en date, du lendemain, ajoutait que le personnel et la comptabilité, la direction des affaires commerciales, et celle du contentieux politique et commercial seraient placés dans les attributions du sous-secrétaire d'Etat.

Cet arrêté était-il régulier en ce qui concerne la direction des affaires commerciales et celle du contentieux politique et commercial qui n'avaient pas été visées dans le décret de la veille, et avait-il pour conséquence de donner au sous-secrétaire d'Etat le pouvoir de décision dans ces deux services ? Nous en doutons pour notre part.

En 1880 la théorie n'était pas encore bien fixée. On

1. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, t. II, p. 502; Esmein, *op. cit.*, p. 609.

2. Pierre, *op. cit.*, p. 109 et 110.

flottait entre la délimitation des attributions du sous-secrétaire d'Etat par un simple arrêté ministériel, qui était encore déclarée suffisante par bon nombre de publicistes et d'hommes politiques et la théorie, plus sévère et plus juridique selon nous, qui se refusait à admettre la validité d'une définition d'attributions qui n'émanait pas du chef de l'Etat (1).

On flottait encore en 1886, à l'époque de la création du sous-secrétaire d'Etat des Colonies.

Lorsque ce sous-secrétariat fut institué, le rapport du ministre de la Marine en date du 15 janvier 1886 portait « qu'il conviendrait, pour mieux marquer le caractère de la mission qui lui serait confiée, de donner au sous-secrétaire d'Etat compétence spéciale pour tout ce qui concerne l'administration des colonies ». Certes, pour l'institution d'un service d'une telle importance un décret n'eût pas été de trop.

Pourtant le 22 janvier 1886, le ministre de la Marine prenait un simple arrêté ainsi conçu :

« Article premier.— Toute la correspondance émanant du service colonial sera signée par le sous-secrétaire d'Etat au département, sauf les exceptions suivantes : 1° rapports à M. le Président de la République ; 2° dépêches au ministre des Finances, tendant à l'ouverture et à l'annulation des crédits ; 3° dépêches et rapports intéressant le service maritime et le service colonial.

1. Conf. Esmein, *op. cit.*, p. 609.

Art. 2. — Les nominations dans le personnel colonial, autres que celles soumises à l'approbation du Président de la République et celles des chefs de bureau de l'administration centrale, seront faites par le sous-secrétaire d'Etat.

Cet arrêté fut modifié, il est vrai, par un décret du 25 février 1886 dont l'article 1^{er} dispose que :

« Le ministre de la Marine et des Colonies peut, pour le budget colonial, déléguer au sous-secrétaire d'Etat près son département la signature soit des ordonnances directes de paiement, soit des ordonnances portant ouverture de crédits aux ordonnateurs secondaires. En cas d'absence ou d'empêchement, le sous-secrétaire d'Etat sera suppléé par le sous-directeur de l'administration des colonies chargé de la comptabilité financière (1).

On avait entrevu en 1886 l'importance énorme de ce nouveau service, mais on ne s'en rendit vraiment compte que quelques années plus tard lorsque le mouvement d'expansion coloniale qui s'annonçait en 1886 eut pris un développement presque inespéré.

C'est à la faveur de ce développement des intérêts coloniaux et de l'importance acquise par le service chargé de leur protection, qu'en 1889 une nouvelle combinaison se fit jour (2) : « Les pouvoirs de décision

1. Pierre, *op. cit.*, p 110.

2. Esmein, *op. cit.*

qui furent accordés au sous-secrétaire d'Etat des Colonies lui furent directement conférés par un décret du Président (1). »

Et cependant ce nouveau système ne suffit pas à désarmer la critique. « Comment, demande M. Esmein, une autorité autre que celle du législateur pourrait-elle écarter un principe de notre droit public (le principe de l'indélégalité de l'autorité) ? A moins qu'on ne dise que dans cette matière non réglée par la loi le Président, par un décret, peut statuer comme le ferait le législateur lui-même (2). »

Quoi qu'il en soit, deux solutions semblent aujourd'hui acquises : 1° les attributions administratives des sous-secrétaires d'Etat se divisent en deux catégories : celles qui impliquent et celles qui n'impliquent pas le pouvoir de décision ; 2° les attributions qui impliquent pouvoir de décision ne peuvent être accordées que par le chef de l'Etat, tandis qu'un arrêté ministériel suffit pour toutes les autres (3).

*
* *

La jurisprudence du Conseil d'Etat. — La question de la régularité et de l'étendue de la délégation au profit du sous-secrétaire d'Etat n'est pas une question de

1. Esmein, *op. cit.*

2. Esmein, *op. cit.*

3. Le décret qui fixe les attributions d'un sous-secrétaire d'Etat n'est pas le décret de nomination mais généralement un décret postérieur.

pure spéculation constitutionnelle. Des solutions qui lui sont données découlent des conséquences pratiques très importantes. Si le sous-secrétaire d'Etat excède son mandat administratif, si ce mandat est donné par un mandant qui n'avait pas le droit de le conférer ou porte sur des attributions qui ne pouvaient pas être déléguées, les actes administratifs du sous-secrétaire d'Etat sont entachés de nullité.

On comprend donc combien est importante en cette matière la jurisprudence du tribunal compétent pour en connaître, c'est-à-dire la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Cette jurisprudence est conforme aux principes qui viennent d'être exposés. Elle s'est affirmée dans un arrêt du 29 juillet 1888 (Lacarrière) (1). L'arrêt statue que « les ministres ont seuls qualité pour introduire devant le Conseil d'Etat les affaires contentieuses concernant leur département et, par suite, le mémoire présenté par ministère d'avocat au nom de l'administration pénitentiaire d'une colonie et une dépêche signée du sous-directeur des colonies pour le sous-secrétaire d'Etat au ministère de la Marine, ne peuvent valablement saisir le Conseil d'Etat d'un pouvoir formé dans l'intérêt de l'Etat. »

Le sous-secrétaire d'Etat avait agi cependant avec l'approbation expresse du ministre ; mais si le fait de

1. Dalloz, 89,3,99.

la délégation était constant, le Conseil d'Etat ne trouva pas qu'elle fût suffisante, il annula la requête.

Cette décision du Conseil d'Etat a été commentée dans la *Revue de législation* par M. Brémont qui, après avoir exposé en quelques mots la doctrine de l'arrêt de 1888, ajoute aussitôt : « Il n'en serait plus de même si elle émanait du chef de l'Etat. Le Conseil d'Etat a reconnu la légalité des délégations faites par le président de la République, notamment en matière de création de recette municipale et en matière de liquidation de pension de retraite (1). »

Et M. Brémont cite deux décisions du Conseil d'Etat, l'une du 2 décembre 1892, qui a considéré comme valable en droit la décision prise par le sous-secrétaire d'Etat des Colonies qui avait refusé de reconnaître le droit d'un ancien écrivain auxiliaire à une pension de retraite ; l'autre du 22 janvier 1892, admettant la régularité d'une décision du même sous-secrétaire d'Etat refusant à la commune de la Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) la création d'un poste de receveur municipal (2).

Pourquoi une décision du sous-secrétaire d'Etat des Colonies était-elle considérée comme nulle en 1888 et comme valable en 1892 ?

Pour la raison très simple qu'entre ces deux époques, M. Etienne, sous-secrétaire d'Etat des Colonies, avait

1. Brémont. Examen doctrinal, dans la *Revue de législation et de jurisprudence* de 1894.

2. Brémont, *op. cit.*, p. 233. Dalloz, 93.3.54.

obtenu le décret du 19 mars 1889 qui définissait ses attributions... en lui donnant carte blanche. Signature du ministre pour les actes qui doivent être soumis à l'approbation du Président de la République, correspondance directe, nominations dans le personnel autres que celles qui doivent être soumises à l'appréciation du chef de l'Etat, signature des ordonnances de paiement ou de délégation, tout est remis entre ses mains (1).

Rapprochée de cette transformation de la délégation, la jurisprudence du Conseil d'Etat est tout à fait significative et absolument conforme à la doctrine juridique que nous avons développée ci-dessus.

Blanche cependant a admis dans son *Dictionnaire général de l'administration* l'affirmation que : les sous-secrétaires d'Etat peuvent recevoir des *ministres* la délégation d'une partie de leur autorité ; « lorsqu'une semblable délégation a été faite, le Conseil d'Etat admet que les sous-secrétaires d'Etat sont complètement substitués au ministre en ce qui concerne les services dont la direction leur a été abandonnée. Dès lors, si, pour l'exécution de ce service, il faut un acte dont un citoyen croit avoir à se plaindre, soit que la matière soit contentieuse, ce n'est pas devant le ministre, mais directement au Conseil d'Etat qu'il faut s'adresser pour obtenir la réformation de l'acte (2). »

1. Conf. Trarieux au Sénat, 20 juin 1892. Esmein, *op. cit.*, p. 609 ; Brémont, *op. cit.*, p. 325.

2. Blanche. *Dictionnaire de l'administration*, v^o Administration, n^o 11.

Cette affirmation nous semble inexacte, incomplète ou surannée.

M. Block dit plus exactement :

« Les sous-secrétaires d'Etat, *lorsqu'ils ont été investis par décret des pouvoirs du ministre*, peuvent prendre directement des décisions dans ce cercle de leurs attributions, et ces décisions ne peuvent être attaquées au contentieux comme émanant d'une autorité incompétente (1). » (C. d'Etat, 2 décembre 1892, D. 92.3.1.)

Le point essentiel est visé par M. Block : ce n'est que lorsque les sous secrétaires d'Etat ont été investis par *décret* des attributions du ministre que les décisions prises dans le *cercle* de leurs attributions ne peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir basé sur l'incompétence.

M. Trarieux disait à la tribune du Sénat le 20 juin 1892 : « Le décret, qui pourrait paraître une anomalie, loin de transformer le caractère de l'institution, la confirme et il semble qu'il n'est autre chose qu'une autorisation donnée au ministre, de donner lui-même, dans sa pleine liberté, le pouvoir dont il voulait investir son sous-secrétaire d'Etat. »

M. Trarieux s'exprime encore en 1892 comme l'on s'exprimait au lendemain de l'ordonnance de 1816. Au point de vue politique, ainsi que nous allons le voir

1. Block (Maurice). *Dictionnaire de l'administration française*, édition Maguère, v° *Sous-Secrétaire d'Etat*, n° 5.

tout à l'heure, on ne s'est pas écarté de cette doctrine ; mais, au point de vue de la délégation des fonctions administratives, on est devenu plus exigeant et on l'était déjà à l'époque où M. Trarieux s'exprimait dans les termes qui viennent d'être rapportés. En ce qui concerne la délégation au sous-secrétaire d'Etat des attributions ou d'une partie des attributions administratives du ministre, non seulement le décret (M. Trarieux parle du décret de nomination du sous-secrétaire d'Etat) ne constitue pas une anomalie mais il constitue une nécessité, et cette nécessité a été comprise dès l'institution, en 1816, des sous-secrétaires d'Etat. Mais ce décret de nomination est un minimum d'investiture dont on s'est contenté autrefois, mais dont on ne se contente plus aujourd'hui. C'est ce qu'exprime M. Esmein, dans la phrase que nous avons déjà citée : « En 1889 une nouvelle combinaison se fit jour (1). » On demande aujourd'hui non seulement un décret de nomination, mais un décret postérieur de définition et de délégation des fonctions ministérielles en tout ou en partie au sous-secrétaire d'Etat. Et c'est ce décret d'investiture des attributions, rendu sur la proposition du ministre auquel est attaché le sous-secrétaire d'Etat, contresigné par ce ministre, qui donne au sous-secrétaire d'Etat le pouvoir de décision.

Sans ce décret, les actes du sous-secrétaire d'Etat

1. Esmein, *op cit.*, p. 609.

seraient déferés à son chef, le ministre, qui, pour les faire tomber, n'aurait pour ainsi dire qu'à les déclarer non avenus, tandis qu'avec ce décret il faut, pour les briser, l'autorité du Conseil d'Etat.

Pour se bien rendre compte de la portée de cette théorie il faut se rappeler les principes du mandat : le mandataire oblige son mandant. Comment peut-on soutenir que le ministre, dans le cas où les fonctions du sous-secrétaire d'Etat auraient été définies, comme autrefois, par un simple arrêté ministériel, pourrait-il défaire ce qu'a fait son mandataire, puisque les actes du mandataire sont réputés accomplis par le mandant lui-même ? Comment, d'autre part, le Conseil d'Etat pourrait-il annuler pour excès de pouvoir, parce qu'il a été fait par le sous-secrétaire d'Etat, un acte qui n'excéderait pas les pouvoirs du mandant, c'est-à-dire du ministre ?

Les deux solutions s'expliquent par cette considération que l'autorité est indélégable :

Le ministre (mandant) pourrait annuler un acte du sous-secrétaire d'Etat parce qu'il ne pouvait de sa propre autorité lui donner mandat de le faire et qu'en conséquence il n'est pas lié par les actes d'un mandataire qui ne pouvait être ainsi constitué.

Et le Conseil d'Etat, d'un autre côté, annulera l'acte du sous-secrétaire d'Etat, *indûment investi d'attributions administratives* parce que cet acte sera entaché d'excès de pouvoir.

Si, au contraire, le sous-secrétaire d'Etat tient ses attributions d'un décret du Président de la République, le ministre ne peut pas défaire ce qu'il a fait et le Conseil d'Etat, auquel ses actes pourraient être déférés, ne les annulera que dans le cas où il les eût annulés s'ils émanaient du ministre lui-même.

Cette question de la délégation des sous-secrétaires d'Etat peut être envisagée à un autre point de vue. Les sous-secrétaires d'Etat peuvent-ils introduire devant le Conseil d'Etat les affaires contentieuses concernant leur département ? L'arrêt du Conseil d'Etat du 27 juillet 1888, que nous avons cité, répond précisément à cette question et la résout par la négative. Mais on peut se demander si le Conseil d'Etat persisterait dans cette jurisprudence déjà ancienne lorsque le sous-secrétaire d'Etat tient sa délégation d'un décret du Président de la République. La question est douteuse, et de bons esprits pensent que le droit de déférer une affaire contentieuse au Conseil d'Etat relève de l'autorité ministérielle et que ce droit pourrait être exercé par le sous-secrétaire d'Etat, s'il avait fait implicitement l'objet d'une délégation par décret.

*
* *

Actes de gestion. — Les ministres ne font pas seulement des actes d'administration ; ils font aussi des actes de gestion. Les sous-secrétaires d'Etat peuvent-ils

faire des actes de gestion. Nous avons en faveur de l'affirmative des textes formels. Les articles 17 et 19 du décret du 18 novembre 1892 déclarent que le sous-secrétaire d'Etat a droit de passer un marché ou d'approuver une adjudication.

Les sous-secrétaires d'Etat, en revanche, ne peuvent, de leur chef, ordonnancer une dépense de l'Etat. Mais comme les ministres qui sont, comme l'on sait, les ordonnateurs primaires de ces dépenses peuvent faire soit des ordonnances de paiement, soit des ordonnances de délégation au profit de leurs subordonnés qui deviennent, en pareil cas, des ordonnateurs secondaires, il est évident que le ministre peut rendre une ordonnance de délégation au profit de son collaborateur (1).

Il peut même, par un simple arrêté ministériel, lui déléguer le pouvoir de liquider une dette de l'Etat dépendant de leur département, cela nous paraît résulter jusqu'à l'évidence de l'article 39 de l'ordonnance de 1838, d'après lequel, les dépenses du Trésor ne peuvent être liquidées que par le ministre ou par son délégué. Cette disposition a été littéralement reproduite par le décret du 31 mai 1862, qui est aujourd'hui le texte fondamental en matière de comptabilité (2).

1. F. Bernard. *Notions élémentaires de droit administratifs* n° 243; M. Boulanger à son cours de législation financière (Ecole des sciences politiques).

2. M. Boulanger à son cours.

C'est d'ailleurs ce qu'a positivement décidé le Conseil d'Etat dans une affaire Mozambury (1).

*
* *

Actes de juridiction. — Les ministres font enfin des actes de juridiction. Ils étaient même considérés jusqu'en 1880 comme les juges administratifs de droit commun. Les attributions contentieuses du ministre peuvent-elles être déléguées au sous-secrétaire d'Etat ? C'est un problème qui a entièrement changé d'aspect. Les auteurs contemporains les plus autorisés, M. Berthélemy, M. Hauriou dénie le caractère juridictionnel aux décisions du ministre que l'on considérait autrefois comme de véritables jugements et que toute une école tient aujourd'hui pour des actes administratifs.

Si l'on considère les décisions du ministre en matière contentieuse comme des jugements, nul doute que la délégation que le ministre tient de la loi, ne puisse faire l'objet d'une sous-délégation. Si l'on adopte la nouvelle doctrine, la délégation est possible. C'est en ce sens qu'a statué en 1895 le Conseil d'Etat dans une affaire Roque. Le sieur Roque était un concessionnaire du Tonkin qui avait été capturé et mis à rançon par des pirates. Il attaqua la colonie en indemnité ; statuant au contentieux, le sous-secrétaire d'Etat des Colonies rejeta sa demande. Le sieur Roque porta la ques-

1. 12 décembre 1892.

tion devant le Conseil d'Etat qui rejeta sa requête *après l'avoir examinée au fond*. Le Conseil d'Etat déclara que la décision du sous-secrétaire d'Etat n'avait pas besoin d'être motivée — ce qui équivalait à lui dénier le caractère juridictionnel (1).

* *

Actes réglementaires. — Enfin, pour passer en revue tous les aspects de cette matière, nous nous demandons si le sous-secrétaire d'Etat peut faire des actes réglementaires par délégation du ministre.

Il importe de se rappeler que les ministres, en principe, n'ont pas le pouvoir réglementaire qui appartient dans l'administration centrale, au chef de l'Etat, dans l'administration départementale, aux préfets et dans l'administration communale, aux maires.

Mais il ne faut pas perdre de vue que dans certaines matières exceptionnelles, le pouvoir réglementaire a été accordé par la loi aux ministres. Dans ces cas exceptionnels, le pouvoir réglementaire peut-il être délégué par le ministre à son collaborateur ?

Nous ne le pensons pas. Cette délégation spéciale du législateur au ministre « communique aux actes qu'elle prévoit un caractère législatif (2) ». Et les ministres n'ont pas le droit de se décharger sur leurs sous-secré-

1. 21 juin 1895 (D. 26.3.69).

2. Laferrière, *op.cit.*, 1.483.

taires d'Etat de ce mandat qui leur est conféré à titre tout à fait exceptionnel et qui ne peut comporter aucune substitution.

§ 3. — ATTRIBUTIONS POLITIQUES DES SOUS-SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Contreseing des actes présidentiels : n'appartient pas aux sous-secrétaires d'Etat. — La responsabilité n'incombe qu'au ministre. — Responsabilité pénale. — Les sous-secrétaires d'Etat y échappent-ils ? — Droit de discussion devant le Parlement. — Procède-t-il du mandat législatif, d'une commission gouvernementale ou de la fonction même de sous-secrétaire d'Etat ? — Délibération en conseil des ministres ou en conseil de cabinet.

Les attributions politiques des ministres peuvent être ramenées à quatre : le contreseing, la responsabilité, la discussion dans le Parlement soit des lois dont ils ont présenté le projet ou dont la proposition émane de l'initiative parlementaire, soit des actes dont ils sont mis en demeure de répondre par une interpellation, la délibération en conseil.

★

A. *Le contreseing.* — On sait que toute décision du chef de l'Etat, tout décret, puisque c'est le nom que l'on donne de notre temps et dans notre pays à ces

décisions, doit être contresigné par un ministre. C'est le procédé imaginé, sous le régime parlementaire, pour assurer l'irresponsabilité constitutionnelle du chef de l'Etat. L'obligation et le pouvoir de contresigner les actes du Président de la République sont visés par les articles 6 et 3, § 3, de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Cette attribution du ministre est considérée tantôt comme d'ordre administratif, parce que le Président de la République exprime par des décrets son pouvoir d'administration, tantôt comme d'ordre politique, d'abord parce qu'il y a des décrets de gouvernement qui sont considérés comme ayant un caractère constitutionnel et non administratif, et ensuite parce que les directions politiques s'affirment elles-mêmes par des mesures d'administration.

En cette matière la politique et l'administration sont étroitement liées.

Il a été de tout temps admis comme un principe incontestable que la délégation d'un sous-secrétaire d'Etat ne pourrait jamais lui permettre de contresigner un décret du Président de la République (1). Ce contre-seing, en effet, base de la responsabilité ministérielle, est l'attribut essentiel du ministre, et pour ainsi dire la caractéristique de sa fonction.

C'est, par excellence, l'attribution indélégable. « Res-

1. Brémont, *op. cit.*, p. 326.

2. Clavières, *op. cit.*, p. 145.

« pensables, les ministres contresignent les actes du « chef du pouvoir exécutif. » C'est une prérogative essentielle puisqu'elle les rend maîtres de toutes les décisions gouvernementales. Leur titre même et les dispositions constitutionnelles le leur défendent. Irresponsables, ils ne couvriraient pas le chef de l'Etat. Et la constitution est formelle, exclusive de toute délégation : « Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre. »

Et lorsqu'en 1889, le décret dont nous avons déjà parlé plusieurs fois, conféra au sous-secrétaire d'Etat des Colonies une initiative qui en faisait presque un ministre il dut réserver la signature des actes qui doivent être soumis à l'approbation du Président de la République : c'est-à-dire le *contreseing*.

Il est à remarquer que le décret du 19 mars 1889 s'exprime à l'égard de la fiction constitutionnelle avec une crudité déconcertante. Les « actes qui doivent être soumis à l'approbation du chef de l'Etat » ce sont précisément les actes qu'est censé faire le chef de l'Etat et par lesquels s'exprime son autorité. On a bien observé souvent que cette autorité était assez irréaliste, et que les pouvoirs du chef constitutionnel d'un Etat parlementaire consistaient surtout à donner des signatures, mais peu de documents officiels avaient été assez peu respectueux pour dire que le chef de l'Etat ne décide rien et borne son rôle à l'approbation des initiatives de ses ministres.

Cette initiative gouvernementale, le sous-secrétaire

d'Etat ne peut jamais en être investi. Fiction parfois, ou, si l'on veut, sous-fiction, car, pendant la période qui s'écoula du 19 mars 1889 à la création du ministère des Colonies, l'initiative, pour tout ce qui concernait ce « sous-ministère », appartenait bien au sous-secrétaire d'Etat, et le ministre qui présentait les décisions à la signature du chef de l'Etat n'avait pas un rôle beaucoup plus actif, ou plus réel que celui-ci. C'est du reste cette situation anormale qui a provoqué la création du ministère des Colonies.

*
* *

B. *La responsabilité ministérielle.* — Encore une matière dans laquelle les solutions sont certaines et se dégagent des principes mêmes qui viennent d'être exposés en ce qui concerne le contreseing.

Il est admis par tout le monde et à aucune époque cette doctrine n'a été contestée, que les sous-secrétaires d'Etat sont irresponsables, la responsabilité de leurs actes pesant exclusivement sur les ministres dont ils sont les auxiliaires.

C'est la tradition anglaise : « Un sous-secrétaire d'Etat, écrit Todd, doit être considéré comme étant uniquement le porte-parole de son ministre, et comme étant uniquement garant de l'exécution des instructions de son chef et de sa bonne conduite personnelle. ... Les sous-secrétaires d'Etat ne représentent pas le principe de responsabi-

lité, mais un accident du mécanisme destiné à réaliser ce principe. Leur fonction est celle de simples intermédiaires entre les chefs du département et l'Assemblée populaire vis-à-vis de laquelle ces chefs sont responsables (1). »

Cette conception a passé dès le premier instant dans notre droit public : « Aux termes de la constitution les sous-secrétaires d'Etat ne sont pas responsables comme les ministres... En droit, l'existence d'un sous-secrétaire d'Etat à ses côtés ne diminue en rien la responsabilité d'un ministre et cette responsabilité s'applique aussi bien aux actes de son sous-secrétaire qu'à ses actes propres(2)... » Il se produit en cette matière, toutes proportions gardées, quelque chose d'analogue à ce qui se passe dans les sociétés anonymes lorsque le Conseil d'administration se décharge d'une partie de sa tâche sur un directeur. Le Conseil d'administration demeure responsable des actes du directeur.

Cependant il arrive parfois, tant en Angleterre qu'en France, que la réalité des faits est plus forte que la théorie, et que le déplacement de la responsabilité, impossible en droit, est cependant admis par le Parlement.

Todd admet que le sous-secrétaire d'Etat « a une certaine part dans le gouvernement de son département et qu'il ne peut se dégager d'une certaine res-

1. Todd.

2 Esménin, *op. cit.*, p. 610.

pensabilité morale ». Mais à cette « responsabilité morale » nous n'apercevons aucune sanction, car les auteurs anglais considèrent comme impossible que le blâme de la Chambre s'adresse jamais au sous-secrétaire d'Etat seulement, à l'exclusion de son chef. Ce n'est jamais que *vicariously* (à titre de délégué) que le sous-secrétaire d'Etat reçoit la censure ou l'approbation du Parlement.

On a essayé en France d'acclimater cette responsabilité, de lui donner même quelque efficacité. Deux sous-secrétaires d'Etat, MM. Félix Faure et de la Porte, se sont retirés devant une attitude hostile de la Chambre. Mais, d'une part, ces sous-secrétaires étaient des sous-secrétaires d'Etat des Colonies, des ministres moins le nom, des titulaires d'une fonction dont le caractère anormal éclatait à tous les yeux et, d'autre part, si la Chambre avait repoussé des mesures proposées par eux, elle n'avait pas voté, et elle ne pouvait pas voter contre eux un ordre du jour de défiance. Et, M. Loubet qui, lorsqu'il était président du Conseil a invoqué les démissions de MM. Félix Faure et de la Porte comme le témoignage d'une « certaine responsabilité » n'a pas pu contester que sa théorie au point de vue juridique avait quelque chose d'incorrect et peut-être même « d'illégal » (2).

1. Traidd. *Central government*, p. 53.

2. M. Loubet, séance du Sénat du 20 juin 1892. *Journal officiel* du

21. Débats parlementaires, p. 629.

Donc les sous-secrétaires d'Etat sont irresponsables. Mais de quelle responsabilité entend-on parler ? Les ministres en effet sont soumis, non seulement à la responsabilité politique dont la sanction est la chute d'un cabinet à la suite d'un vote de défiance, mais aussi à la responsabilité pénale. Ils peuvent être, pour les actes de leurs fonctions, mis en accusation par la Chambre des députés, et traduits devant le Sénat érigé en Haute Cour de justice. Les sous-secrétaires d'Etat sont-ils à l'abri de la responsabilité pénale, comme ils sont étrangers à la responsabilité politique ?

En Angleterre, il semble que la question fasse quelque difficulté et que les sous-secrétaires puissent être, à raison d'une faute personnelle, l'objet d'un *bill of impeachment*. Un bill du 18 avril 1864 jette quelque lumière sur la question. Ministres et sous-secrétaires d'Etat, en Angleterre comme en France, ne perdent pas le droit de siéger et de voter dans la Chambre dont ils font partie — mais si, en France, le bloc ministériel est assez important parce que, dans des conjectures difficiles la phalange constituée par le cabinet déplace la majorité, en Angleterre, on a cru devoir prendre quelques précautions contre le forçement artificiel de la majorité acquise au gouvernement. Les sous-secrétaires d'Etat ne peuvent siéger au nombre de plus de quatre à la fois dans la même Chambre, et il en est de même des sous-secrétaires d'Etat. Or il paraît que pendant près d'un an, d'avril 1863 à avril 1864, cinq secrétaires

res d'Etat avaient, sans que l'on s'en aperçût, sans mauvaise intention de la part des délinquants, siégé ensemble et voté dans la Chambre des Communes. Disraëli signala le fait à la séance du 18 avril 1864 et les Communes statuèrent non pour livrer les coupables à la répression, mais pour voter un *bill of indemnity* (1), ce qui tendrait à prouver que les délinquants n'étaient pas à l'abri d'une responsabilité pénale.

Les sous-secrétaires d'Etat peuvent-ils, en France, être décrétés d'accusation par la Chambre et déferés à la Haute Cour pour faits commis dans l'exercice de leurs fonctions ? Non ; et lorsque l'initiative leur a été entièrement attribuée, cette irresponsabilité pénale ne laisse pas de constituer une anomalie qui a été dénoncée au Sénat, en termes très vigoureux, à la séance du 17 mars 1894, par M. Maurice Lebon qui était alors sous-secrétaire d'Etat aux Colonies (2).

C'est du reste cette situation transitoire et incertaine du sous-secrétaire d'Etat des Colonies, qui fit éclater toute l'incohérence de l'institution et provoqua des déclarations de principes qui dépassaient le sous-secrétariat d'Etat des Colonies pour aller atteindre les sous-secrétaires d'Etat en général.

Les observations présentées dans le Parlement à l'occasion des discussions concernant le sous-secrétariat

1. Todd, *op. cit.*, tome II, p. 29 et s.

2. *Journal officiel*. Débats parlementaires, 1894, 1, 719

des Colonies, sont autant de flèches qui criblent cette conception incohérente d'un système qui sépare l'initiative de la responsabilité.

« M. le ministre du Commerce a bien légalement la responsabilité de l'administration coloniale, mais il la décline tout entière. » (M. Allègre) (1).

« L'honorable M. Jules Roche n'entendait en aucune façon répondre des actes de cette administration, quelque confiance que dût lui inspirer la gestion de l'honorable sous-secrétaire d'Etat, M. Etienne. » (M. Trarieux) (2).

« On peut dire que M. le sous-secrétaire d'Etat a un pouvoir personnel sans contrôle, et que les colonies subissent le régime du bon plaisir. » (M. Allègre) (3).

« Il n'est pas admissible qu'en créant des sous-secrétaires d'Etat on crée en quelque sorte des sous-responsabilités. La Constitution ne les connaît pas. » (M. Buffet) (4).

Nous pourrions prolonger indéfiniment ces citations. Au fond tout le monde était d'accord. On se sentait dans une impasse, et l'on n'hésitait que sur la porte à prendre pour en sortir.

De part et d'autre on reconnaissait l'irresponsabilité

1. Séance du Sénat du 19 mai 1890.

2. Séance du Sénat du 20 juin 1892

3. Séance du Sénat du 19 mai 1890.

4. Séance du Sénat du 20 mai 1890.

des sous-secrétaires d'Etat. Mais on se trouvait en face d'une irrégularité commise que les uns dénonçaient pour l'honneur des principes, et en faveur de laquelle les défenseurs des faits acquis plaidaient les circonstances atténuantes.

*
* *

C. *Droit de discussion devant le Parlement.* — La plus importante des attributions politiques des sous-secrétaires d'Etat consiste dans leur droit de prendre la parole à la Chambre ou au Sénat. C'est pour cela, a-t-on dit, qu'ils sont recrutés parmi les membres du Parlement. C'est peut-être faire solidaires l'une de l'autre deux idées qui ne sont point rattachées par un lien nécessaire.

Les sous-secrétaires d'Etat n'ont pas besoin pour pénétrer dans le Parlement de leur titre de sénateur ou de député. Ils seraient, dans tous les cas, habilités à s'y introduire par leurs fonctions de commissaires du gouvernement : M. Magne en 1849, M. Vuitry en 1851, n'étaient pas membres de l'Assemblée nationale et cependant ils prenaient une part active aux discussions. M. Thiers était sous-secrétaire d'Etat, et avait déjà conquis dans le Parlement l'influence qu'il devait y exercer jusqu'à la fin de sa belle carrière, avant d'avoir obtenu le mandat de député.

Donc, une question se pose au seuil de cette matière : celle de savoir si les sous-secrétaires d'État membres

de l'une ou l'autre Chambre empruntent leur droit de parole à leur mandat législatif ou à leur qualité de commissaires du gouvernement. La question est importante. Si, en effet, les sous-secrétaires d'Etat ne sont admis à prendre part aux discussions parlementaires que parce qu'ils sont sénateurs ou députés, il faut en tirer cette conséquence que, comme les sous-secrétaires anglais, ils n'ont le droit de parole que dans la Chambre à laquelle ils appartiennent. C'est le système soutenu par M. le sous-secrétaire d'Etat Lebon à la séance de la Chambre des députés du 17 mars 1894. M. Lebon déclarait formellement que n'étant pas sénateur, il ne pouvait pas constitutionnellement se faire entendre par le Sénat.

« Et nous estimons, dit M. Brémont, qu'il avait raison, car la disposition de l'article 6 de la loi du 16 juillet 1875 est exceptionnelle et doit être restreinte aux termes de son texte (1). »

La même idée avait été soutenue au Sénat le 20 mai 1890 par M. Buffet (2).

Il est évident que les doctrines ont varié sur ce point, si tant est que l'on n'ait jamais pris le souci d'édifier une doctrine en la matière !

Sous la Restauration, les sous-secrétaires d'Etat reçoivent expressément et individuellement des ordon-

1 Brémont, *op. cit.*, p. 322.

2. V. *supra*.

nances le titre de commissaires du gouvernement, il en est de même sous la monarchie de Juillet et ce titre, ainsi que nous l'avons remarqué, ouvre l'accès des Chambres à des fonctionnaires qui n'en sont pas membres.

Sous l'Assemblée constituante de 1848, la question ne se pose pas, parce qu'il n'y a qu'une assemblée. Elle ne se pose pas non plus sous l'Assemblée législative puisque les fonctions de sous-secrétaire d'Etat ont été déclarées incompatibles avec le mandat législatif et que ce n'est qu'en qualité de commissaires du gouvernement que les sous-secrétaires d'Etat peuvent pénétrer dans le sein de la représentation nationale.

Le problème apparaît dès la réunion de l'Assemblée nationale en 1871 et se pose nettement après le vote des lois constitutionnelles de 1875.

Trois systèmes peuvent être soutenus :

Premier système. — Les sous-secrétaires d'Etat portent la parole dans l'une ou l'autre Chambre parce qu'ils en font partie, et n'ont droit de prendre part à la discussion que dans l'Assemblée dont ils sont membres. C'est la théorie de M. Buffet et de M. Lebon, approuvée par M. Brémont.

Deuxième système. — Les sous-secrétaires d'Etat prennent part aux discussions du Parlement en qualité de commissaires du gouvernement, et en vertu d'une délégation spéciale du ministre qu'ils suppléent soit à la Chambre, soit au Sénat. Cette délégation résulterait

tacitement de ce que le ministre les laisse ou les envoie prendre à sa place la parole devant les assemblées des représentants du pays.

Variante proposée par M. Clavières : Les sous-secrétaires d'Etat auraient en quelque sorte une délégation permanente qui ferait d'eux des commissaires permanents du gouvernement.

Troisième système. — Les sous-secrétaires d'Etat puiseraient leur droit de parole devant les Chambres non dans leur titre de députés ou de sénateurs, ni dans une commission du gouvernement mais dans leur qualité même de sous-secrétaires d'Etat qui fait d'eux l'organe autorisé des ministres. C'est le ministre qui prononce par la bouche du sous-secrétaire d'Etat des paroles dont il est responsable. Cette théorie a été indiquée en quelques mots par M. Le Royer, président du Sénat, dans la séance du 20 mai 1890.

Il est malaisé de choisir entre ces divers systèmes, d'autant plus malaisé que l'on a peine à faire abstraction du jugement que l'on porte au fond sur l'institution des sous-secrétaires d'Etat. Il n'y a pas lieu de se demander, au point où nous en sommes de cette étude, si l'existence des sous-secrétaires doit être ou non condamnée, mais seulement de rechercher quelles attributions elle procure à ceux qui en sont investis et sur quelles bases doivent être fondées ces attributions.

Procédant par élimination, nous croyons devoir

contrairement à l'opinion de M. Lebon et de M. Brémont, écarter le premier système. L'idée du sous-secrétaire d'Etat empruntant son droit de parole à ses fonctions de député ou de sénateur est une idée britannique et tout à fait étrangère à la conception de l'ordonnance de 1816, dont il doit être tenu compte même de notre temps, puisqu'elle est le point de départ de l'institution des sous-secrétaires d'Etat, et qu'une institution qui évolue conserve toujours quelque chose de son caractère originaire. Or, le droit dont les sous-secrétaires d'Etat ont usé depuis le premier instant de leur création, de participer aux débats des Chambres, ne peut pas tirer son origine du mandat législatif puisqu'un certain nombre d'entre eux n'étaient pas investis de ce mandat et que cela ne les empêchait point de prendre une part active aux discussions du Parlement.

Ils apparaissent dès le premier jour, comme des commissaires du gouvernement et reçoivent officiellement cette qualification. Encore maintenant, on n'oserait affirmer qu'ils doivent être nécessairement et exclusivement pris parmi les membres des Chambres. Et l'on chercherait en vain un texte pouvant servir d'appui à leur recrutement nécessairement et exclusivement parlementaire.

C'est donc, à notre sens, le caractère de commissaires du gouvernement qui a toujours prédominé et qui prédomine encore, dans la fonction des sous-secré-

taires d'Etat. Le second Empire avait créé des ministres sans portefeuille qui avaient pour mission de défendre devant les Chambres la politique du gouvernement. Aujourd'hui chaque département ministériel pourvu d'un sous-secrétaire d'Etat, a pour ainsi dire, au Sénat ou à la Chambre des députés, son ministre sans portefeuille en la personne du sous-secrétaire d'Etat.

Seulement ce dernier diffère du ministre sans portefeuille en ce sens qu'il cède au besoin la parole à son chef, ou plus exactement qu'il ne la prend qu'à la place et avec l'agrément de son chef, et que, d'autre part, il est activement mêlé à l'administration.

Il est normal, il est même habituel que le coadjuteur du ministre soutienne, en l'absence de celui-ci, les projets de loi déposés par son supérieur hiérarchique. On lui laisse même, depuis 1877, le soin de déposer ces projets sur le bureau des Chambres. C'est cependant contraire au texte des règlements et cette minime infraction a provoqué, le 20 mai 1890, une protestation de M. Buffet. Nous ne voyons pas que cette pratique mérite les honneurs d'une critique bien sérieuse.

Un droit beaucoup plus contestable des sous-secrétaires d'Etat est celui de répondre à une question ou à une interpellation, lors même qu'elle viserait des actes qui leur seraient personnellement imputables. En tous les cas, il nous paraît certainement inconstitutionnel qu'ils puissent accepter un ordre du jour concernant ces actes. Dès l'instant qu'un débat s'engage sur la

responsabilité, celui-là seul y peut prendre part que la Constitution déclare responsable (1).

Si le sous-secrétaire d'Etat ne peut répondre à une interpellation qui le concerne personnellement, à plus forte raison, à notre sens, ne peut-il défendre contre une interpellation le ministre dont il est le collaborateur. Nous ne croyons même pas qu'il puisse répondre à une question. Dans tous les cas la question ou l'interpellation devrait être adressée au ministre, même lorsqu'il est absent. Et nous ne considérerions pas comme conforme aux principes constitutionnels que le sous-secrétaire d'Etat prit sur lui de répondre.

Dans un système moins sévère, on admet que si l'interpellation ou la question doit être nécessairement adressée au ministre, celui-ci peut y répondre par l'organe de son lieutenant, et c'est ce qui est arrivé parfois lorsque les actes sur lesquels s'ouvrait la discussion étaient l'œuvre personnelle du sous-secrétaire d'Etat.

*
* *

Délibération en Conseil des ministres ou en Conseil de cabinet.—Une dernière attribution politique des minis-

1. M. Etienne cependant a accepté, *en son propre nom*, le 10 mai 1890, l'ordre du jour sur l'interpellation Allègre qui le visait lui-même. C'est une des nombreuses incorrections à la charge du sous-secrétariat des Colonies dont l'autonomie constituait elle-même une énorme incorrection.

tres, c'est la délibération des ministres en Conseil des ministres et en Conseil de cabinet. Cette attribution nous paraît essentiellement insusceptible de délégation (1). Pourtant nous avons vu, il y a vingt ans, un sous-secrétaire d'État s'asseoir au Conseil, parmi les ministres, mais c'était le sous-secrétaire des Colonies et l'on sait que l'organisation de ce service a violé toutes les règles constitutionnelles jusqu'au moment de la conversion de la sous-secrétairerie en ministère des Colonies.

1. Il convient d'ailleurs de préciser : Un sous-secrétaire d'État peut, en fait, être appelé à un Conseil des ministres ou à un Conseil de cabinet soit à titre consultatif, soit avec voix délibérative. Sous aucun prétexte nous n'admettrions qu'il pût avoir voix délibérative en Conseil des ministres, ou même en Conseil de cabinet. La question est plus délicate en ce qui concerne l'introduction d'un sous-secrétaire d'État dans le sein du Conseil à titre purement consultatif. Les ministres pour éclairer leurs décisions peuvent et même doivent s'entourer de tous les renseignements nécessaires : je serais porté à en conclure que rien ne s'oppose à ce que des sous-secrétaires d'État fussent appelés au Conseil pour y donner un avis sur les questions intéressant leur service, sauf au Conseil à n'y avoir que tel égard qu'il jugerait à propos. Mais, même ainsi limitée, l'introduction des sous-secrétaires d'État au Conseil nous paraît d'une légalité douteuse. Le ministre auquel un sous-secrétaire d'État est attaché peut lui demander tous les renseignements et tous les avis qu'il juge nécessaires, sans l'introduire dans le sein du Conseil où il n'est, quoi qu'il fasse, qu'un intrus.

CHAPITRE III

Examen critique de l'institution

SECTION I

Observations préliminaires. — Silence de la doctrine sur l'institution. — Précision du terrain de la discussion. — Défaut de fixité dans la conception du sous-secrétariat d'Etat. — Le sous-secrétaire d'Etat est un mandataire. — Conséquences de cette conception. — La mission du sous-secrétaire d'Etat fait toujours double emploi avec celle d'un autre fonctionnaire.

L'institution des sous-secrétaires d'Etat a été très vivement attaquée et non moins vivement défendue à la tribune, mais chose étrange, elle n'a pas été étudiée par les théoriciens politiques. On n'en trouve aucune mention dans les ouvrages contemporains de la Restauration ou de la monarchie de Juillet, ou de la République de 1848, non plus que dans les études plus récentes sur le droit constitutionnel. Thiers dans *La monarchie de 1830*, Lamartine dans sa *Politique rationnelle*, de Gérando dans ses *Institutes de droit administratif français* n'en disent pas un mot, et les

auteurs plus récents comme Prévost-Paradol, le duc de Broglie, observent le même silence. L'illustre Rossi pour lequel Guizot créa à la faculté de Paris la première chaire de droit constitutionnel, ne se préoccupe pas plus des sous-secrétaires d'Etat que s'ils n'avaient jamais existé (1).

Les Chambres n'ont pas pratiqué, à l'égard de ces fonctionnaires d'un caractère incertain et d'une autorité discutée, la même indifférence. Les sous-secrétaires d'Etat ont fait l'objet de plus d'une campagne politique. Ils ont d'ailleurs trouvé dans le sein du Parlement des défenseurs très convaincus.

Pour ne pas jeter de confusion dans notre matière, nous étudierons séparément et successivement les apologies et les critiques. Après avoir aussi impartialement que possible passé en revue les unes et les autres, nous essaierons de dégager de cet examen un sentiment personnel.

Avant d'aborder la discussion, il importe d'en bien préciser le terrain en rappelant la conception nette du sous-secrétariat d'Etat : c'est-à-dire la réunion au profit d'un même fonctionnaire et sur sa tête, d'attributions administratives et d'un rôle parlementaire dont la responsabilité pèse non sur lui, mais sur le ministre

1. Ils sont simplement mentionnés par Ducrocq. *Cours de droit administratif*, p. 27; Hauriou. *Précis de droit administratif*, p. 413; Aucoq. *Conférences sur l'administration*, p. 143, et dans les *Répertoires administratifs*.

dont il est l'auxiliaire. C'est ce dualisme du caractère des sous-secrétaires d'Etat qui soulève l'enthousiasme des uns et provoque les objections des autres : et il importe de distinguer, dans les apologies de l'institution, celles qui vantent l'institution parce que le sous-secrétaire d'Etat a un rôle administratif supérieur à celui d'un simple secrétaire général, et celles qui reposent principalement sur le recrutement des sous-secrétaires d'Etat au sein du Parlement, et sur le rôle politique qui s'atteste par les rapports de ces fonctionnaires avec les Chambres.

Il est essentiel, avant d'attaquer ou de défendre les sous-secrétaires d'Etat, de les bien montrer tels qu'ils sont. Nous irons plus loin : il convient de les montrer tels qu'ils sont à l'heure actuelle, car « la sous-secrétairerie d'Etat, comme le fait avec raison remarquer M. Clavières, ne présente pas la netteté, la fixité qui sont l'apanage ordinaire des institutions françaises (1) ».

Cela tient à ce que l'institution est pour ainsi dire d'origine coutumière, ce qui n'est point un grief impardonnable à invoquer à l'encontre d'une institution politique, puisque tout le monde sait que la constitution anglaise est presque purement coutumière et que le gouvernement de l'Angleterre ne s'en porte pas plus mal.

Il n'y a jamais eu de réglementation législative définissant avec précision la sous-secrétairerie d'Etat.

1. Clavières, *op. cit.*, p. 93.

Résumons ses principaux traits :

Le sous-secrétaire d'Etat est un *délégué* du ministre. Ce sont les termes mêmes de l'ordonnance de 1816 (1). C'est le langage de l'ordonnance du 18 mai 1839 (2). C'est aussi le langage du décret du 19 mars 1889 (3).

Quelles sont les conséquences de ce fait que le sous-secrétaire d'Etat est un délégué ? C'est que le sous-secrétaire d'Etat n'a pas et ne peut avoir de pouvoir propre.

« S'il est investi du droit de décision, il l'exerce aux lieu et place du ministre. Parle-t-il devant les Chambres, ses paroles n'engagent que le ministre. *Sa responsabilité juridique est toute d'emprunt*. Il détient une parcelle de l'autorité du ministre. Elle n'est point aliénée. Le ministre s'en est simplement dépossédé, et cette dépossession peut cesser en tout temps (4). »

1. *Ordonnance du 9 mai 1816* : « Les sous-secrétaires d'Etat seront chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur seront *délégées* par nos ministres secrétaires d'Etat dans leurs départements respectifs. »

2. *Ordonnance du 18 mai 1839* : « Le sous-secrétaire d'Etat des Travaux publics exercera d'ailleurs les autres attributions qui lui seront *délégées* par le ministre. »

3. *Décret du 19 mars 1889* : « Le sous-secrétaire d'Etat des Colonies a la *délégation* générale de la signature du ministre pour toute la correspondance et pour tous les actes émanant de l'administration des colonies. »

Nous avons d'ailleurs montré, dans un précédent chapitre, quelles sont, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, les conditions de validité et l'étendue de cette délégation. V. *supra*.

4. Clavières, *op. cit.*, p. 95.

« La distinction entre les fonctions ministérielles et le sous-secrétariat d'Etat est donc éclatante. Le ministre est responsable, il a un pouvoir propre. Le sous-secrétaire d'Etat exerce ses attributions au nom d'un autre et c'est cet autre qu'il engage (1). »

Ce portrait d'ailleurs ressemblant des sous-secrétaires d'Etat n'est pas sans en montrer le côté vulnérable.

« En quoi le délégué qu'est le sous-secrétaire d'Etat, demande encore M. Clavières, diffère-t-il des secrétaires généraux, directeurs, hauts fonctionnaires du ministère qui eux aussi ont reçu des délégations ? »

« C'est ici qu'apparaît la diversité des formes qu'affecte le sous-secrétariat d'Etat, *l'indécision* de la fonction. Les formules de la délégation varient avec les circonstances, avec les ministres, avec les sous-secrétaires (2).

« Un sous-secrétaire peut être chargé de toutes les parties d'un département. Il est alors pour le ministre un collaborateur de tous les instants. Il double sa puissance de travail et de contrôle... Mais le sous-secrétaire d'Etat peut aussi être chargé d'attributions distinctes, ou d'un service isolé, service du personnel dans un ministère, administration des postes et des télégraphes, etc. Il arrive aussi qu'un leader parlementaire, placé à la tête d'un département ministériel, recherche,

1. *Ibid.*

2. Clavières, *op. cit.*, p. 96.

en un sous-secrétaire d'Etat, un chef respecté, compétent, des services administratifs ; ou à l'inverse, qu'un technicien, un général ou un amiral par exemple, demande à un sous-secrétaire d'Etat d'être au Parlement son représentant et son avocat. Le sous-secrétaire deviendra une sorte de secrétaire général ou de commissaire du gouvernement près les Chambres. Son titre sera légitimé par son caractère personnel, son crédit politique, ou par toute autre circonstance de fait (1)... »

Nous demandons pardon de cette citation un peu longue. Mais nous tenions à nous placer en face d'un tableau de l'institution peint par un de ses champions déclarés.

Sans nous lancer dans une discussion prématurée, nous pouvons dès à présent faire une observation. C'est que la sous-secrétairerie d'Etat ainsi présentée fait toujours double emploi avec la mission d'un autre fonctionnaire, ou déforme jusqu'à un certain point la situation constitutionnelle du ministre dans le département duquel elle s'exerce.

Prenons par exemple le cas où le sous-secrétaire d'Etat « est chargé de toutes les parties d'un département, et double la puissance de travail et de contrôle du ministre ». Ce sous-secrétaire général n'est pas autre chose qu'un secrétaire général paré d'un titre plus pompeux.

1. Clavières, *op. cit.*, p. 96 et 97.

Est-il chargé d'un service isolé ? De deux choses l'une : ou le service dont il s'agit est limité. La besogne dévolue au sous-secrétaire d'Etat est celle d'un directeur général et pourrait ne constituer qu'une division du ministère. On s'explique assez mal la substitution d'un sous-secrétaire d'Etat à un simple directeur de service.

Si, au contraire, le service a une très grande importance et s'il est très spécial, de telle sorte que le ministre n'ait ni le temps de le diriger, ni la compétence nécessaire pour y présider, le rattachement d'un service si étendu et si distinct à un ministère avec lequel il n'a qu'une parenté lointaine est d'ordre tout artificiel. Ce serait le cas de dissocier les services et de créer un nouveau département ministériel, comme cela a été fait pour le ministère des colonies.

Un leader parlementaire, un virtuose des discussions politiques « recherche en un sous-secrétaire d'Etat un chef compétent des services administratifs » ? Si cette « harpe éolienne » de la politique est incompétente en matière administrative, elle est déplacée à la tête d'un ministère. Il y a dans tous les gouvernements bien assez de gens capables de parler mais non d'agir pour qu'il soit peu désirable de confier des portefeuilles à des hommes qui ne les gèrent pas. Si c'est le sous-secrétaire d'Etat qui conduit la barque, il serait normal de ne pas donner à un autre que lui l'honneur d'une direction dont lui seul a l'effectivité ; si le sous-

secrétaire d'Etat est le véritable ministre, pourquoi ne pas lui donner le titre qui correspond à sa tâche ?

Si le portefeuille est confié à un technicien comme un général, ou un amiral, ses actes se défendent par eux-mêmes ; et il ne devrait pas être nécessaire de recourir à l'éloquence ou à l'influence d'un homme politique pour les faire accepter du Parlement non à raison de leur valeur, mais d'après les couleurs que sait leur prêter un avocat d'office.

En d'autres termes lorsque le sous-secrétaire d'Etat se présente sous l'aspect d'un ministre, d'un directeur général, d'un secrétaire général ou d'un commissaire du gouvernement, on sera toujours tenté de se demander pourquoi l'on ne recourt pas à la création d'un ministère, d'une direction générale, d'un secrétariat général ou à la nomination, en vue d'une discussion déterminée, d'un commissaire du gouvernement.

Ce point d'interrogation se place, pour ainsi dire, en tête de toutes les discussions sur la matière. Et il est presque toujours difficile de le faire suivre d'une réponse décisive.

SECTION II

Les apologistes de la sous-secrétairerie d'Etat. — De la légalité de l'institution. — De sa constitutionnalité. — Les principaux champions de l'institution. — Guizot. — Opinion hypothétique de Chateaubriand. — Le sous-secrétariat école du ministère. — Le sous-secrétaire d'Etat collaborateur nécessaire du ministre.

Les apologistes de la sous-secrétairerie d'Etat se sont attachés parfois à défendre la légalité de l'institution. C'est à notre sens une peine superflue car, quelle que soit l'opinion que l'on peut avoir au fond sur le mérite de ce rouage accidentel du mécanisme gouvernemental, sa légalité nous paraît au-dessus de toute discussion.

L'institution est visée explicitement dans la loi organique du 30 novembre 1875.

Après les dispositions réglementant les incompatibilités et leurs conséquences l'article 8, § 3, de cette loi ajoute :

« Sont exceptées des dispositions qui précèdent : les fonctions de ministres, *sous-secrétaires d'Etat*, etc.

Et l'article 11, § 2, précise que : « Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'Etat ne sont pas soumis à la réélection. »

On peut invoquer dans le même sens les lois de finances qui consacrent pour ainsi dire chaque année l'ins-

titution par le vote des crédits nécessaires à son fonctionnement.

Si l'on crée un nouveau sous-secrétariat d'Etat, un crédit spécial est voté pour son organisation (1).

Allons plus loin : la possibilité *légal*e de la création de sous-secrétaires d'Etat a été envisagée même par des lois contemporaines d'une époque où l'institution avait disparu ; c'est ainsi que dans la loi du 9 juin 1853, nous lisons, à l'article 32 : « Les dispositions de la loi du 22 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806, continueront à être appliqués aux ministres, secrétaires d'Etat, aux sous-secrétaires d'Etat... » (2).

Nous n'avons pas ce respect des principes supérieurs qui les place au-dessus des lois écrites et nous considérons comme légale toute disposition qui présente les caractères extrinsèques de la légalité. Tout ce qui a été voté par le Parlement *legis habet vigorem*. Nous ne défendons point cette conception très terre à terre de la légalité, mais nous la constatons.

Parlera-t-on d'inconstitutionnalité ? Nos lois consti-

1. C'est même la plupart du temps à l'occasion du vote de ce crédit que se sont produites, au sein des Chambres, les discussions de principes sur les sous-secrétariats d'Etat. — Assemblée nationale, 27 mars 1872 ; Sénat, 19 mai 1890.

2. Il ne faut pas cependant exagérer la portée de cet argument, les lois dont il est question au texte, sont relatives aux *pensions de retraite*. Or le fait que la légalité de l'institution des sous-secrétaires d'Etat pourrait être contestée, ne saurait être invoqué pour dénier le droit à une pension de retraite à ceux qui ont exercé ces fonctions.

tutionnelles sont muettes sur le point qui nous intéresse.

On a toujours écarté ce reproche d'inconstitutionnalité fondé sur le silence d'une constitution. Il fut dirigé autrefois contre le Conseil d'État dont il n'était pas question dans la Charte. Mais l'on considéra que toutes les objections étaient levées par la loi organique du 29 juillet 1845.

M. Esmein, peu favorable aux sous-secrétaires d'État, ne va pas cependant jusqu'à considérer leurs attributions comme inconstitutionnelles lorsqu'ils tiennent leur délégation d'un décret du Président de la République (1).

Nous croyons donc que les partisans des sous-secrétaireries d'État n'ont pas besoin de se donner beaucoup de mal pour faire admettre que l'institution qu'ils défendent n'est contraire ni à la constitution ni à la loi.

*
* *

Étant admise la légalité de l'institution, nous pouvons donner la parole à ceux qui en préconisent les avantages.

Parmi les champions illustres de la sous-secrétairerie d'État nous pouvons citer en première ligne Guizot.

Les ministres, nous dit en substance Guizot, dans ses *Mémoires*, ont besoin de collaborateurs actifs non seulement dans les services administratifs de leur

1. V. *supra*.

département, mais aussi dans leurs rapports avec les Chambres. Ils ont la ressource de faire désigner par le roi des commissaires pour les assister dans les discussions les plus importantes, et sous la Restauration ces commissaires sont souvent choisis parmi les membres les plus influents des Chambres.

Il arrive parfois que, mécontents du mandat qui leur est confié ils montrent assez peu de zèle. On a la ressource de faire aussi appel aux membres du Conseil d'État. « Mais on ne parle pas politique comme on plaide une cause, comme on soutient une thèse. Pour agir efficacement dans une assemblée délibérante, il faut y délibérer soi-même et y avoir, à l'égal des autres, sa part de liberté, de pouvoir et de responsabilité (1). »

La conclusion s'impose : Le secrétaire général est trop absorbé par ses fonctions administratives, le commissaire pris en dehors du Parlement n'est pas suffisamment autorisé, le commissaire pris dans les Chambres n'est pas sûr.

Il faut donc au ministre, dans ses rapports avec le Parlement, un auxiliaire qui ne soit ni le secrétaire général, ni un conseiller d'Etat, ni un membre de la Chambre investi d'une délégation spéciale et limitée. Cet auxiliaire nécessaire, ce sera le sous-secrétaire d'Etat.

1. Guizot. *Mémoires*, p. 180.

Les théoriciens de la politique, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, ne se sont pas occupés des sous-secrétaires d'Etat. Aussi est-on obligé de faire parler des morts et d'inférer au besoin des idées qu'ils ont exprimées pendant leur vie, celles qu'ils ne formulèrent jamais.

Ainsi M. Clavières, qui, entre autres mérites, voit dans l'institution des sous-secrétaires d'Etat un moyen de désarmer jusqu'à un certain point, sinon de satisfaire les fractions les moins irréductibles de l'opposition (1), place cette considération sous le patronage de Chateaubriand.

Le seul passage des œuvres politiques de Chateaubriand dans lequel il soit possible de rencontrer une certaine analogie avec l'idée exprimée par M. Clavières est le chapitre 26 de *La monarchie selon la charte*. « Le ministère, dit l'auteur, doit être composé d'un plus grand nombre de membres responsables qu'il ne l'est aujourd'hui : il y a tel ministère dont le travail surpasse physiquement les forces d'un homme.

1. « Les partis d'opposition ne sauraient prétendre à un portefeuille ministériel ; ils peuvent du moins être représentés au pouvoir par un sous-secrétaire d'Etat. C'est ainsi que, en 1840, M. Thiers forme un ministère centre gauche. Il cède à la droite et à la gauche des postes secondaires. Il demande à M. Guizot de garder l'ambassade de Londres, et il fait nommer sous-secrétaire d'Etat au département de l'Agriculture et du Commerce M. Billault, député seulement depuis trois ans. M. Billault siégeait alors à côté de M. Odilon Barrot (Clavières, *op. cit.*, p. 40).

« On gagne à augmenter le conseil responsable :
1° de diviser le travail et de multiplier les moyens ;
2° d'augmenter le nombre des amis et des défenseurs
du ministère dans les Chambres et hors des Chambres ;
3° de diminuer autour du ministère les intrigues des
hommes qui prétendent au ministère, en *satisfaisant*
un plus grand nombre d'ambitions. »

Satisfaire un plus grand nombre d'ambitions, augmenter le nombre des défenseurs du ministère, diminuer le fardeau des départements ministériels, tout cela fait bien partie de l'objectif des partisans de l'institution des sous-secrétaires d'Etat. Mais cet objectif, Chateaubriand prétend l'atteindre par l'augmentation du nombre des ministres *responsables* (il insiste par deux fois en quelques lignes sur cette idée de responsabilité) mais non par la création d'auxiliaires irresponsables comme les sous-secrétaires d'Etat dont il n'est question dans aucune de ses œuvres politiques (1).

Cette doctrine peut se réclamer de Guizot qui l'a plus ou moins directement énoncée, de Thiers qui l'a pratiquée, mais non de l'auteur de *La monarchie selon la Charte*, non peut-être qu'il ne l'eût pas admise s'il avait eu l'occasion de l'examiner, mais simplement parce que cette conception n'a pas attiré l'attention de son génie.

∴

1. Chateaubriand. *La monarchie selon la Charte*, chap. 26.

Si les auteurs ont peu traité la question, celle-ci a fait l'objet de bien des discussions à la Chambre, tant sous la Restauration et le gouvernement de Louis-Philippe, que depuis l'établissement de la République parlementaire.

Parfois même l'apologie de l'institution des sous-secrétaires d'Etat, s'est présentée — ce qui ne laisse pas d'être assez inattendu — sous la forme d'une critique contre le caractère d'un sous-secrétaire d'Etat. C'est ce que nous constatons, en lisant les observations formulées à la séance de l'Assemblée nationale du 27 mars 1872 par un membre de cette assemblée, M. de Champvallier (1).

Le sous-secrétaire d'Etat au ministère de l'Intérieur était alors M. Calmon et nous avons vu dans un précédent chapitre que M. Calmon ne faisait pas partie de l'Assemblée. M. de Champvallier réclamait la suppression du crédit de 30.000 francs inscrit au budget pour le traitement du sous-secrétaire d'Etat. Mais s'attaquait-il à l'institution ? Pas le moins du monde. Il déclarait le fait d'avoir choisi un sous-secrétaire d'Etat en *dehors du Parlement* « contraire aux principes du gouvernement parlementaire et aux traditions de la responsabilité ministérielle », estimant que le sous-secrétaire d'Etat doit être « un personnage politique dont le sort est inti-

1. V. *supra*.

mement lié au sort du ministre aux travaux duquel il est associé (1) ».

M. de Champvallier peut donc être rangé parmi les apologistes de la conception « orthodoxe » du sous-secrétaire d'Etat. Conception d'après laquelle ce fonctionnaire doit être pris dans le Parlement et se maintenir en contact avec les Chambres.

Un mois après, la question fut de nouveau traitée au sein de l'Assemblée nationale : M. de Lasteyrie reprit avec une vive insistance et une grande vigueur la thèse de M. de Champvallier, mais il s'appuya surtout sur une considération que nous allons envisager dans le paragraphe suivant.

*
* *

Le sous-secrétariat école du ministère. — La discussion était ouverte sur le projet de loi concernant les incompatibilités entre les fonctions publiques et le mandat législatif. Au nombre des fonctions incompatibles avec le mandat du représentant figurait le sous-secrétariat d'Etat : « Ce n'est pas, dit M. de Lasteyrie, une petite question, c'est la question de savoir si la France aura des ministres habiles en administration ou des ministres qui n'ont jamais administré. C'est dans l'intérêt de la grandeur future de la France que je viens

1. Séance du 27 mars 1872. *Annales de l'Assemblée nationale*. Compte rendu, t. VIII, p. 599.

demander de laisser les sous-secrétaires d'Etat faire partie des assemblées législatives (1). »

C'est là une idée très simple et très séduisante. Le sous-secrétaire d'Etat est un ministre en expectative qui apprend son métier, et, comme le dit M. Hauriou dans une note du recueil de Sirey, « un personnage qui n'est encore qu'un maître de conférences, mais dont l'enseignement va être érigé en chaire magistrale (2) ».

« Le sous-secrétariat d'Etat, dit M. Clavières, est un échelon d'où l'on a accès au secrétariat d'Etat. Il éprouve les vocations et confère l'expérience nécessaire. M. Thiers est ministre de l'Intérieur dès le 11 octobre 1832. Il choisit comme sous-secrétaire M. de Gasparin, pair de France (4 avril 1835). M. de Gasparin est lui-même ministre de l'Intérieur sous le premier cabinet Molé. Il prend à titre de sous-secrétaire d'Etat M. Charles de Rémusat (8 septembre 1836). A son tour M. de Rémusat est ministre de l'Intérieur sous le second ministère Thiers (1^{er} mars au 29 octobre 1840) (3). »

A cette date nous rencontrons deux autres personnages : M. Legrand, sous-secrétaire d'Etat aux Travaux publics, et M. Parent, attaché à la Justice et aux Cultes (21 mai 1837), qui deux ans après est promu au ministère de l'Instruction publique.

1. Séance du 25 avril 1872. *Annales de l'Assemblée nationale*. Compte rendu, t. II, p. 61.

2. Note au Sirey, 1894.3.97.

3. Clavières, *op cit.*, p. 40.

La troisième République n'a point modifié la tradition et ses personnages les plus marquants (sans en excepter même un certain nombre de présidents de la République) ont passé par le sous-secrétariat d'Etat avant d'arriver au ministère : M. Fallières, M. Cavaignac, M. Casimir-Périer, M. Bardoux, M. de Marcère, etc., et pour prendre un exemple tout à fait récent, M. René Renoult qui a été sous-secrétaire d'Etat aux Finances avant de recevoir le portefeuille du Travail dans l'avant-dernier cabinet (cabinet Caillaux).

*
*
*

A de certaines heures une lourde besogne de réformation, de transformation, de création de services nouveaux s'impose dans un département ministériel et serait trop absorbante pour que le ministre pût l'assumer en même temps que ses attributions normales. Cette tâche a un caractère politique et il importe que le fonctionnaire qui en portera le fardeau, qui prendra, pour l'accomplir, une initiative que le chef du département ministériel est obligé de lui laisser, faute d'avoir le temps de la prendre lui-même, soit en communion d'idées avec le Parlement.

Dans ce cas, a-t-on répété bien souvent, et ce n'est pas un des moins forts arguments des défenseurs de l'institution des sous-secrétaires d'Etat, il faut un collaborateur au ministre : ce collaborateur ne peut être

un simple secrétaire général, parce qu'il doit, comme le ministre lui-même, garder avec les Chambres ce contact que nécessite sous le régime parlementaire l'intervention constante du Parlement dans le domaine du pouvoir exécutif.

Il suffirait à un secrétaire général d'avoir la confiance du ministre. Au sous-secrétaire d'Etat chargé d'une mission à la fois administrative et politique, il faut la confiance du ministre et de la Chambre. C'est ce qui démontre sa nécessité dans certains cas et son utilité générale (1).

En 1816, il y avait à faire une réorganisation complète des services publics. Les premiers services politiques et administratifs de la Restauration avaient été improvisés avec des débris du régime impérial, et même des hommes empruntés par l'Empire à l'ancien personnel révolutionnaire. N'oublions pas que le premier ministère de Louis XVIII eut pour protagonistes Talleyrand, l'évêque constitutionnel qui avait célébré la messe au Champ de Mars le jour de la fête de la Fédération, et Fouché, le mitrailleur de Lyon. Il est vrai que l'un était devenu le prince de Bénévent et l'autre le duc d'Otrante. Le ministère Richelieu avait donc une tâche immense et très délicate à accomplir.

1. Clavières, *op. cit.*, p. 60 et s. *Sic*, M. de Fourtou à la séance de l'Assemblée nationale du 21 mars 1874. *Annales de l'Assemblée nationale*. Compte rendu, p. 530 et s.

Aussi est-ce ce ministère qui introduisit chez nous l'institution des sous-secrétaires d'Etat.

En 1848, l'abolition de l'esclavage entraînait les plus graves conséquences politiques et sociales ; la mission de mettre en vigueur l'organisation nouvelle fut attribuée à un créole de la Réunion, le représentant du peuple Schœlcher avec le titre de sous-secrétaire d'Etat à la Marine et aux Colonies.

En 1871 l'administration avait été complètement désorganisée par le gouvernement de la Défense nationale. La réorganisation fut confiée à M. Calmon et l'importance de la mission de celui-ci, son caractère à la fois politique et administratif, parurent au chef du pouvoir exécutif (M. Thiers) de nature à justifier le titre de sous-secrétaire d'Etat que l'on avait oublié pendant le second Empire.

En 1883, après la suspension de l'inamovibilité des magistrats, on crut nécessaire pour procéder à l'opération qui reçut alors le nom d'épuration de la magistrature, d'avoir un sous-secrétaire d'Etat au ministère de la Justice, et ces fonctions furent confiées à M. Noirot (1).

M. Esmein reconnaît qu'il pourra être parfois utile, nécessaire même pour décharger un ministre d'attri-

1. Le ministre d'alors était M. Martin Feuillée qui avait été lui-même sous-secrétaire d'Etat sous le « Grand Ministère » (ministère Gambetta) et précédemment sous le ministère Freycinet et le premier ministère J. Ferry.

butions trop lourdes, de placer à côté de lui et sous ses ordres un fonctionnaire pouvant dans certaines affaires décider à sa place...

Pourquoi ce fonctionnaire ne serait-il pas un sous-secrétaire d'Etat (1) ? Les fonctions ne sont pas simplement administratives, elles sont empreintes d'un caractère politique. Elles dépassent la mesure des attributions d'un secrétaire général et légitiment un titre impliquant des pouvoirs plus étendus et d'un caractère différent.

SECTION III

La critique de l'institution. — Opinion de M. de Villèle, du général Foy, de M. de Beaumont (1848), du baron de Janzé (1874), de M. Trarieux (1892), de M. Maurice Lebon (1894), de M. Grousseau (1905).

Après les apologies, les critiques. Peu d'institutions ont été aussi attaquées que les sous-secrétaires d'Etat. Dédaignées, pour ainsi dire par la doctrine, qui n'en parle pas, elles ont soulevé, au contraire, de vifs et fréquents débats dans le Parlement.

L'ordonnance qui a créé les sous-secrétaires d'Etat est des 9-13 mai 1816. Dès le premier instant M. de Villèle a protesté : « Les secrétaires généraux des ministères peuvent faire et ont toujours fait jusqu'à présent

1. Nous verrons que M. Esmein condamne cette solution. V. *infra*, p. 174.

ce que la création des sous-secrétaires d'Etat a fait passer à ceux-ci. Je ne doute pas que ces emplois puissent être supprimés. »

Et à la séance du 6 février 1817, après avoir pris à partie le traitement du ministre d'Etat qui devrait se trouver suffisamment rémunéré par la confiance du roi, il poursuit : « Nous trouvons ensuite les sous-secrétaires d'Etat, emploi de création assez récente pour qu'il soit superflu d'en discuter l'inutilité. Ils n'existent que dans quelques ministères et depuis quelques mois. Le temps qui a précédé leur création, leur absence dans les ministères qui n'en ont pas, prouvent qu'ils ne sont pas indispensables (1). »

La critique de M. de Villèle n'a pas une grande portée parce qu'elle ne semble s'inspirer que d'une question d'économie, ce qui s'explique par ce fait qu'elle se produisait au cours de la discussion du budget.

Mais un mot du futur président du Conseil fait entrevoir une objection qu'il ne formule pas, mais que d'autres adversaires utiliseront par la suite contre l'institution.

« Les ministres, dit M. de Villèle, sont d'ailleurs aux prises avec les personnes. C'est moins les emplois que les individus qu'ils ont de la peine à supprimer (2). »

1. Chambre des députés des départements, séance du 6 février 1817.
Moniteur universel, t. LIII, p. 164.

2. *Ibid.*

Ces questions de personnes qui s'opposent à la suppression des sous-secrétaires d'Etat en fonctions sont bien souvent aussi la principale et quelquefois l'unique raison d'être de leur création.

Lors de la discussion du budget de 1820, une nouvelle escarmouche se produisit entre le garde des sceaux M. de Serres et le général Foy.

Pour qui se donne la peine de pénétrer dans les coulisses politiques, la situation ne manquait pas d'un certain piquant. Le sous-secrétaire d'Etat dont il s'agissait était le comte Portalis, pair de France, dont l'adjonction au garde des sceaux était évidemment une avance ou une satisfaction à l'opinion libérale. Portalis avait reçu du décret de nomination qui lui conférait son titre, des attributions très étendues, et, de plus, comme au moment de la formation du cabinet, de Serres, appelé au portefeuille de la Justice, était malade, Portalis avait été chargé de l'intérim.

M. de Serres appartenait au parti des *ultra-royalistes* ; et le général Foy était l'illustre leader de l'opposition libérale, si bien que Portalis eut la singulière fortune d'être défendu contre un homme de son parti par un ministre dont il ne partageait pas les idées.

De Serres aurait eu de la peine à défendre l'institution en elle-même, puisque cette institution était combattue par son parti.

D'autre part, la nomination de Portalis au sous-secrétariat d'Etat avait évidemment pour but d'atténuer

l'impression qui pouvait être produite par le choix du titulaire du portefeuille.

« J'avais pensé, dit un peu timidement de Serres, en entrant au ministère, qu'on pourrait se passer d'un sous-secrétaire d'Etat, mais il est impossible que le ministre soit en même temps dans les Chambres, qu'il préside le Conseil d'Etat, et qu'il s'occupe de tous les détails de l'administration. Il a donc fallu nommer un sous-secrétaire d'Etat... »

Le général Foy riposta vivement : « M. le ministre nous a dit qu'un sous-secrétaire d'Etat était nécessaire dans son département.

« Je n'en vois pas plus la nécessité que dans tout autre ministère. Le sous-secrétaire d'Etat a été nommé en l'absence de M. le garde des sceaux qu'une maladie éloignait de vous. Maintenant qu'il est présent, je ne vois pas ce qui peut motiver cette dépense. Sa présence à la Chambre ? Mais tous les ministres ont le même besoin d'être présents à la Chambre (1) !... »

∴

Sous le gouvernement de Louis-Philippe, l'institution a cessé d'être discutée. Elle succombe en 1848 à l'occasion du débat sur la loi concernant les incompatibilités.

1. Séance du 14 juin 1820. *Moniteur universel*, 15 juin 1820.

« Un sous-secrétaire d'Etat doit, dans toutes les affaires de l'administration, remplacer le ministre ; si vous l'amenez à la Chambre, il ne pourra pas, à la fois, se livrer à ses occupations si importantes de diriger les travaux d'un ministère et à ses occupations politiques. »

Telle fut la thèse portée à la tribune de l'Assemblée législative par M. de Beaumont ; et nous avons eu l'occasion de dire, au cours de notre exposé, qu'elle fut consacrée, malgré l'opposition du rapporteur de la loi, par le vote de l'Assemblée (1).

Il est presque inutile de faire remarquer que, si le mot resta, l'institution disparut ; un sous-secrétaire d'Etat pris en dehors des Chambres et sans rapport avec elles n'est pas autre chose qu'un secrétaire général.

Ce n'est pas d'ailleurs en 1848, sous l'empire d'une constitution dont le caractère parlementaire est au moins douteux, que la question pouvait être étudiée avec fruit.

Aussi accordons-nous une tout autre importance à l'assaut qui fut donné aux sous-secrétaires d'Etat en 1874 par le baron de Janzé. Sous un régime parlementaire, disait en substance l'orateur, c'est-à-dire sous un régime où la politique seule décide de la composition du cabinet, les ministres ne sont pas toujours très compétents. Il est certain que nous ne nous étonnons plus lorsque nous voyons le ministère de la Guerre confié

1. Séance du 11 juin 1848. *Moniteur universel*, 1848, p. 1375.

à un avocat, le portefeuille de la Justice remis aux mains d'un médecin, et les destinées de l'Instruction publique placées, comme cela arriva après la chute de M. Thiers, sous la protection d'un publiciste de talent, qui se vantait de n'être point bachelier. Pour donner un lien aux différents services, pour créer une unité de direction dans les affaires, il est nécessaire qu'il y ait un fonctionnaire rompu à la pratique des affaires, vieilli sous le harnais, un véritable secrétaire général. « Le sous-secrétaire d'Etat répond-il à ce signalement? Evidemment non. C'est un homme politique, étranger à la pratique de l'administration, un homme atteint, à raison de sa qualité de député, d'un absentéisme perpétuel, comme les ministres eux-mêmes, ce qui désorganise nos administrations centrales ». « Des fonctionnaires supérieurs doivent être purement administratifs et dégagés complètement de la lutte politique »; ils ne doivent pas disparaître avec le ministre, ce qui entraîne la désorganisation complète des services. Il ne faut pas en somme qu'il y ait à la tête d'un département ministériel deux chefs politiques (1).

∴

Le point culminant de cette controverse politique est marqué par l'interpellation de M. Trarieux dans la séance du Sénat du 20 juin 1892.

1. *Annales de l'Assemblée nationale*. Compte rendu, tome XXX
p. 529 et ss.

L'interpellation de M. Trarieux visait les pouvoirs anormaux du sous-secrétaire d'Etat des Colonies, mais la plupart de ses arguments ont une portée générale. « Si je prouve, dit-il, que l'organisation actuelle du sous-secrétariat d'Etat est contraire à la loi, pourra-t-on venir nous demander de prendre encore patience, et nous dire qu'il n'est pas urgent de revenir au respect du droit et de la légalité ?

« Messieurs, qu'est-ce que doit être, qu'est-ce que peut être un sous-secrétaire d'Etat ?... Ce ne sont pas, messieurs, les lois de la République qui pourront nous éclairer sur l'institution des sous-secrétariats d'Etat, elles sont muettes à cet égard. »

Et, après avoir donné lecture des articles 1 et 2 de l'ordonnance de 1816, l'orateur poursuit : « Les sous-secrétaires d'Etat, vous le voyez, ne font pas partie des pouvoirs publics ; ils n'ont aucune autorité propre ; ils n'ont ni action personnelle ni prérogative d'aucune sorte ; ils ne sont et ne peuvent être que les délégués des ministres auprès desquels ils sont appelés à remplir leurs fonctions...

« Ce sont des fonctionnaires d'un ordre ordinaire, peut-être un peu plus élevés par le lien qui les rattache d'ordinaire au Parlement, mais des fonctionnaires véritables, sorte de secrétaires généraux des ministres, de directeurs de services ; mais, je le répète, ce sont des prête-noms, des porte-paroles des ministres, des agents assujettis, dans tous les actes de leurs fonctions,

aux règles qui régissent la gestion d'un mandataire.

Et, visant spécialement le sous-secrétaire d'Etat des Colonies, M. Trarieux s'écrie : « Où est le ministre ? Je cherche son ombre et je ne trouve qu'une appellation ! Ah ! il est bien indifférent de se demander si ce ministre sera en même temps celui de la Marine ou celui du Commerce, son portefeuille a été vidé (1). »

Dans ces attaques vigoureuses, M. Trarieux a touché le point le plus vulnérable du sous-secrétariat d'Etat : l'irresponsabilité. Et le président du Conseil (c'était alors M. Loubet) le sent si bien qu'il ne peut s'empêcher de dire : « Depuis que l'on a créé les sous-secrétaires d'Etat, ils ont eu, — je n'éprouve aucune hésitation à le reconnaître — une part de responsabilité personnelle et directe... »

Et M. Buffet de s'écrier : « Responsabilité ! envers qui ?... Prétendez-vous que le sous-secrétaire d'Etat est responsable envers le Parlement ? La Constitution dit que les ministres sont responsables devant les Chambres de tous les actes du gouvernement. »

En somme, la défense un peu imprudente de M. Loubet a découvert l'institution des sous-secrétaires d'Etat plutôt qu'elle n'est venue en aide à celui qu'il voulait couvrir.

Un réquisitoire plus énergique encore que celui de

1. Séance du 20 juin 1892. *Journal officiel* du 21. Débats parlementaires, p. 625.

M. Trarieux a été prononcé à la Chambre le 17 mars 1894, à l'occasion de la discussion sur la création d'un ministère des Colonies. Et par qui a-t-il été prononcé ? Par le sous-secrétaire d'Etat des Colonies lui-même, M. Lebon !

Il faut retenir ses paroles que nous croyons devoir citer presque *in extenso*.

« Le jour même où un cabinet se forme il y a un membre de cabinet qui est nommé ministre des Colonies. Puis le lendemain, par un simple arrêté, le ministre des Colonies délègue toutes ses fonctions, ou plutôt tout ce qu'il en peut déléguer, par simple arrêté, à un autre membre du Parlement. De sorte qu'en réalité quelle est la situation actuelle ? Vous avez un ministre des Colonies qui porte le titre et qui ne l'est pas et un autre qui en a les fonctions sans en avoir le titre. Voilà la situation...

« J'exerce des fonctions sans en avoir le titre ni la responsabilité devant la Constitution. Voilà pour la violation de la Constitution...

« Si un ministère, avec l'organisation actuelle, méritait un jour d'être mis en accusation, et s'il était déféré d'accusation devant le Sénat, ce jour-là, le sous-secrétaire d'Etat des Colonies, qui aurait pour sa part la responsabilité de la décision qui aurait entraîné le cabinet devant le Sénat, alors que tous les ministres, même spéciaux, comparaitraient devant le Sénat, le sous-secrétaire d'Etat resterait à la porte. Seul de tous les

membres du gouvernement, il ne supporterait pas la responsabilité des actes qu'il aurait accomplis. Le Sénat n'aurait pas le droit de le recevoir, aucun texte de la Constitution ne l'y autorisant (1). »

M. Lebon a été très loin ; et à notre sens, il aurait forcé la note, si les déclarations qu'il apportait à la tribune, n'avaient visé les fonctions qu'il exerçait lui-même : le sous-secrétariat d'Etat des Colonies, émancipé de la tutelle, du chef du département ministériel auquel il était rattaché par un lien extrêmement lâche et fragile.

En thèse générale, les actes du sous-secrétaire d'Etat engageant la responsabilité du ministre dont il est le subordonné tant au point de vue politique qu'au point de vue pénal, l'existence des sous-secrétaires d'Etat ne constitue pas à proprement parler une inconstitutionnalité mais une incohérence constitutionnelle. Elle divise deux choses qui doivent être étroitement unies : l'initiative et la responsabilité.

Le ministre, constitutionnellement responsable, tombe-t-il du fait des actes du sous-secrétaire d'Etat ? C'est une injustice.

A-t-il la faculté de désavouer son imprudent auxiliaire ? C'est contraire aux principes fondamentaux d'une constitution parlementaire. Mais comme l'on est

1. Chambre des députés. Séance du 17 mars 1894. *Journal officiel*. Débats parlementaires, 1894, p. 579

en droit de soutenir que le ministre ne peut pas « débarquer » son sous-secrétaire d'Etat, mais qu'il peut le destituer comme tout autre fonctionnaire sous ses ordres, on peut soutenir aussi que la Constitution reste intacte tant que le vote de la Chambre n'implique pas positivement défiance du chef du département ministériel.

Or il n'est pas impossible qu'un ordre du jour de la Chambre vise les actes d'un fonctionnaire sous l'autorité d'un ministre, tout en donnant à ce dernier un bill personnel d'indemnité.

Le jeu des principes du régime parlementaire se prête à ces nuances. N'admet-on pas, quoique le cabinet doive tomber d'une pièce, qu'un vote de blâme peut atteindre un ministre isolé que le président du Conseil ne croit pas devoir défendre (1)?

Nous croyons que, dans des conditions analogues, un ministre auquel la Chambre témoigne plus ou moins explicitement sa confiance, pourrait être mis en demeure de se débarrasser d'un collaborateur compromettant, sans qu'il y ait atteinte aux principes parlementaires.

C'est là, étant donné la responsabilité ministérielle,

1 C'est même constitutionnel : l'article 6 de la Constitution déclare les ministres solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement, et *individuellement* de leurs actes personnels. Ce qui n'empêche point, en fait, le président du Conseil de sacrifier parfois un « bouc émissaire » responsable de faits que le cabinet n'a ni ignorés ni désapprouvés.

une solution plus habile qu'héroïque. Nous la croyons possible, constitutionnelle même, ce qui ne veut pas dire qu'elle nous apparaisse dépourvue de tout inconvenient (1).

*
* *

Le dernier assaut, croyons-nous, aux sous-secrétaireries d'Etat a été livré par M. le député Groussau en 1905, à l'occasion de la création d'un sous-secrétaire d'Etat au ministère des Finances (2) : « Le rôle politique d'un sous-secrétaire d'Etat ne se dégage pas nettement de notre constitution. Il est permis de se demander si la fonction administrative ne doit pas naturellement dominer dans le sous-secrétaire d'Etat alors que la Constitution l'a absolument passé sous silence et ne lui a pas donné expressément le droit d'entrer dans les Chambres...

« Je ne veux d'ailleurs prouver qu'une chose, c'est que l'argument tiré du rôle politique me paraît exagéré. Il n'est pas certain que le ministre des Finances ait besoin, suivant l'expression employée, d'un second pour diminuer sa responsabilité politique. N'est-ce pas plutôt dans l'action administrative qu'il a besoin d'être complété ? »

1. De deux choses l'une, en effet : Ou le ministre a approuvé les actes de son collaborateur et il doit en revendiquer la responsabilité. Ou il y est resté étranger, indifférent, et il a manqué au devoir de sa charge. Dans les deux cas, le mécanisme constitutionnel est faussé.

2. Le sous-secrétaire d'Etat était M. Merlou.

Le président du Conseil (c'était alors M. Rouvier) ayant déclaré qu'il posait la question de confiance, sans vouloir donner d'explications, M. Groussau retira sa proposition qui tendait à supprimer le directeur du contrôle des administrations financières pour faire du traitement de ce fonctionnaire une partie du traitement du sous-secrétaire d'Etat.

A la séance du 1^{er} mars, l'ordre du jour appelant la discussion du projet de loi portant ouverture de crédits provisoires applicables aux dépenses des sous-secrétariats d'Etat des Finances et des Beaux-Arts, personne ne demanda la parole et le crédit fut voté (1).

Il semble que depuis lors la question des sous-secrétariats d'Etat ait été confinée dans le domaine de la doctrine.

1. Cf. Béquet. *Répertoire de droit administratif*. Sous-secrétaire d'Etat, n° 10.

CONCLUSION

Nous avons exposé toutes les pièces du procès, ainsi que les arguments qui ont été produits à maintes reprises soit contre l'institution des sous-secrétaires d'Etat, soit en sa faveur. Nous avons fait de consciencieux efforts pour nous tenir dans une complète impartialité, atténuant au besoin par des réserves personnelles ce qui nous paraissait excessif dans les opinions intransigeantes. Maintenant il faut conclure.

Quelque souci que nous ayons pris de ne pas nous laisser entraîner par l'autorité de tels ou tels champions, ou de tels ou tels adversaires des sous-secrétaires d'Etat, nous n'avons pu nous empêcher de laisser pressentir une impression défavorable à l'institution.

« Les sous-secrétaires d'Etat, écrit un de leurs partisans les plus convaincus, sont, dans le magasin des rouages politiques, des pièces accessoires que l'on utilise ou délaisse mais qui restent à portée (1). »

Pourquoi les utilise-t-on ? ou pourquoi les délaisse-t-on ? C'est la réponse à cette question qui doit dicter

1. Clavières, *op. cit.*, p. 45.

la solution de principe. Et la réponse à la question est faite par les circonstances mêmes dans lesquelles se produisent les nominations intermittentes de sous-secrétaires d'Etat.

Sont-elles imposées par une nécessité impérieuse, ou tout au moins par une incontestable utilité politique ?

Eh ! bien ! examinons celles de ces nominations qui apparaissent comme plus certainement inspirées par des préoccupations d'ordre supérieur, plus dégagées de toute idée de faveur personnelle.

Sans remonter plus loin que les débuts de la troisième République, nous rencontrons un sous-secrétaire d'Etat dont la nomination semble justifiée par la nécessité de la réorganisation de l'administration : c'est le sous-secrétaire d'Etat à l'Intérieur, M. Calmon. Or, M. Calmon n'appartient pas à l'Assemblée. D'un sous-secrétaire d'Etat il n'eut jamais que le titre. Et cela ne l'empêcha point de rendre les très grands services que l'on attendait de lui. Il ne fut, en réalité, qu'un secrétaire général investi d'une haute et légitime influence, un organisateur de services auquel son ministre s'en rapportait avec raison. Il répond si peu à la définition du sous-secrétaire d'Etat qu'il réunit « les attributions qui sous l'Empire étaient réparties entre le secrétaire général et le directeur général du personnel, et, signe caractéristique de son caractère véritable, en contradiction avec le titre qu'il porte, il ne disparaît pas avec le cabinet. »

Les quatre sous-secrétaires d'Etat du ministère de Broglie (1) (MM. Baragnon, Vente, Desjardins et Lefebure) ont été qualifiés de « sous-secrétaires d'Etat parlementaires » parce que c'est surtout à l'Assemblée nationale qu'ils ont prêté leur concours à leurs ministres respectifs. Ce sont de vrais ministres d'Etat, chargés, chacun pour un département, de défendre la politique du cabinet. Ce sont des avocats qui ont accepté de défendre une cause et qui ont aliéné leur indépendance de députés au profit des ministres qui se sont assurés leurs services. Ils occupent à la Chambre, — avec grand talent pour quelques-uns — une place que le ministre ne devrait constitutionnellement laisser à personne.

Les ministères sont devenus « bicéphales », et c'est la situation contre laquelle, ainsi que nous l'avons vu précédemment, s'élève avec énergie le baron de Janzé.

M. Martin Feuillée, qui exerça les fonctions de sous-secrétaire d'Etat à la Justice sous plusieurs ministères, n'a eu au point de vue parlementaire qu'un rôle effacé : sous-secrétaire d'Etat, parce que député, il a pendant son passage au ministère accompli la tâche d'un secrétaire général dont il eût porté le titre s'il n'avait pas fait partie du Parlement.

Quel profit le cabinet Freycinet (9 janvier 1886) a-

1. Les sous-secrétaires d'Etat ne furent institués qu'après la refonte du cabinet en novembre 1873.

t-il tiré de la présence au ministère de l'Intérieur, en qualité de sous-secrétaire d'Etat, de M. Bernard (du Doubs) qu'il n'eût pu obtenir de la collaboration d'un secrétaire général ?

Parfois, un service prend une telle importance qu'il faut à sa tête un fonctionnaire indépendant ayant toute l'initiative et portant normalement la responsabilité. Si ce fonctionnaire n'est qu'un sous-secrétaire d'Etat, le mécanisme constitutionnel est si évidemment faussé que tout le monde ne tarde pas à s'apercevoir que la création d'un nouveau ministère s'impose (c'est ce qui est arrivé pour le sous-secrétariat des Colonies).

Nous prenons là les trois hypothèses les moins anormales de la création des sous-secrétaires d'Etat.

Dans la première le sous-secrétaire d'Etat n'est qu'un secrétaire général et son rôle purement administratif ne correspond pas au titre dont on le décore.

Dans la seconde « le ministère bicéphale » constitue une telle incorrection que c'est à peine si l'on peut écarter de la combinaison le reproche d'illégalité ou d'inconstitutionnalité. La création d'une sous-secrétairerie d'Etat n'est qu'un moyen d'enchaîner l'indépendance d'un membre du Parlement désormais voué à la défense systématique de mesures dont il n'a pas l'initiative, ou dont, si l'initiative lui a été laissée, il ne porte pas la responsabilité.

Dans la troisième, l'institution d'un sous-secrétariat d'Etat n'est qu'un moyen d'esquiver pendant quelque

temps la création nécessaire d'un ministère nouveau.

Restent deux hypothèses : 1° celle où la création de sous-secrétaires d'Etat est un prétexte pour faire entrer dans le gouvernement des hommes qui ne pensent pas comme lui, — qui sont plus avancés ou plus réactionnaires que les membres officiels du cabinet.

2° Celle où l'on affirme la nécessité d'adjoindre un homme politique à un ministre technicien, ou un technicien à un ministre politique.

Ces deux prétendues utilités de la création de sous-secrétaireries d'Etat nous paraissent également injustifiables.

L'adjonction au cabinet de personnages politiques qui ne pensent pas comme lui est une simple hypocrisie. Qui trompe-t-on ? Le parti auquel on essaie de faire croire que l'on adopte une partie de ses tendances parce qu'on lui emprunte un de ses représentants ? ou le ministre que l'on paralyse en lui adjoignant un collaborateur dont les idées ne sont pas en harmonie avec les siennes ?

La première condition à exiger d'un ministère, c'est qu'il soit l'expression loyale, complète des doctrines de son programme. La nomination d'un sous-secrétaire d'Etat appartenant à un parti différent est un sous-entendu dont ne peut s'accommoder une politique sincère.

La question de l'utilité de l'adjonction d'un collaborateur politique à un ministre technicien ne se pose

qu'au regard des départements ministériels dont la direction exige des aptitudes techniques — pour parler sans périphrases — des départements de la Guerre et de la Marine.

La raison d'être de l'introduction dans ces deux ministères de sous-secrétaires d'Etat politiques n'est pas autre chose que le besoin d'introduire la politique là où il conviendrait de ne mettre que de l'administration.

Les départements ministériels dont la fonction est d'assurer la défense nationale devraient être placés au-dessus des questions politiques. Et ce n'est que pour les faire déchoir de cette situation éminente que l'on y fait pénétrer un membre du Parlement.

Il est vrai que la situation se renverse parfois. C'est l'homme politique qui est ministre et le technicien qui reçoit le titre de sous-secrétaire d'Etat ; cela arrive d'autant plus fréquemment que tout le monde aujourd'hui est plus ou moins officier de réserve, — comme sous Louis-Philippe, tous les personnages un peu en vue arboraient avec fierté les épaulettes d'officier de la garde nationale. C'est un prétexte suffisant pour aspirer aux plus hautes fonctions militaires — comme on pourrait se contenter d'avoir été membre du yachting pour se croire apte à diriger notre marine.

En ce cas, le général ou l'amiral improvisé croira nécessaire de s'adjoindre un technicien ; mais le simple

bon sens nous dit que, quel que soit son titre, ce collaborateur n'est qu'un secrétaire général.

Dans l'hypothèse que nous avons envisagée d'abord, la fonction du collaborateur décoré du nom de sous-secrétaire d'Etat est inutile et peut devenir néfaste ; elle comporte du reste une déplorable interversion des rôles ; car qui ne voit que le ministre parlementaire, le vrai ministre, sera le sous-secrétaire d'Etat, tandis que celui que l'on a paré du titre de ministre, directeur de la besogne administrative de son département est un véritable secrétaire général ?

Dans l'hypothèse où c'est l'homme politique qui est titulaire du portefeuille, il est absolument inutile de donner au technicien sans rapports avec le Parlement (et qui est un secrétaire général) un titre qui ne correspond à ses fonctions.

Si, de toutes les situations que nous venons d'envisager, aucune ne nécessite la création des sous-secrétaires d'Etat, nous ne voyons plus pour justifier celle-ci que des considérations de personnes, que le désir de satisfaire des ambitions individuelles.

Or on ne saurait nier qu'à toutes les époques, des considérations de cette nature aient joué un grand rôle et dans les créations de ministères et dans les nominations de sous-secrétaires d'Etat (1).

1. La question se place au-dessus de toute arrière-pensée politique. Tous les régimes ont eu recours à des créations de sous-secrétaires

Jusqu'en 1868 il n'y avait qu'un seul ministère pour les Travaux publics, l'Agriculture et le Commerce. A la fin du règne de Napoléon III l'Agriculture et le Commerce furent détachés des Travaux publics et constituèrent un ministère spécial, au profit de M. Alfred Le Roux qui, jouissant à la Chambre de la sympathie de tous les partis, avait réussi non sans peine à constituer le ministère de transition qui précéda le cabinet Emile Ollivier et qui n'accepta point d'ailleurs sans résistance cette récompense de son constant dévouement au régime impérial.

Sous la troisième République on fit de l'Agriculture et du Commerce deux départements ministériels distincts, sans que l'agriculture et le commerce eussent pris des développements extraordinaires. L'évolution n'était pas finie ; nous avons vu, il y a quelques années, un nouveau ministère se détacher du ministère du Commerce au profit de M. le député Viviani, le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, ce qui porte à trois les ministères qui ont essaimé du département des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce qui avait pendant de longues années suffi à la tâche.

Ce qui s'est passé parfois pour les ministères, s'est produit bien plus fréquemment et bien plus facilement

d'Etat pour récompenser des services ou satisfaire des ambitions personnelles et, sous tous les régimes, l'institution a été défendue contre l'opposition par le gouvernement qui s'en était servi.

pour les sous-secrétaires d'Etat. N'avons-nous pas vu, sous le cabinet Caillaux, un sous-secrétaire d'Etat à la Justice auquel il ne manquait pour justifier sa nomination que des attributions dont l'importance correspondit à son titre ? On s'en tira en rattachant au ministère de la Justice des attributions empruntées au ministère de l'Intérieur.

D'ailleurs cette « éducation ministérielle », qui a le tort de coûter assez cher aux contribuables, a été proclamée utile et même nécessaire par des hommes dont la haute valeur politique ne saurait être contestée, comme Guizot. Et de notre temps nous avons entendu défendre cette thèse par M. de Lasteyrie.

L'autorité de ces parlementaires éminents ne suffit pas à détruire les objections qui ont été formulées contre l'institution des sous-secrétaires d'Etat et à nous convertir à leur utilité.

« En réalité, dit M. Esmein, à l'opinion duquel nous nous rallions pleinement, le système (des sous-secrétaires d'Etat), au point de vue du gouvernement parlementaire, présente de nombreux inconvénients, qui ont été fortement dénoncés dans les débats des Chambres. Il déplace la responsabilité ministérielle et rompt l'équilibre du cabinet (1).

Et dans le cas où il deviendrait nécessaire de placer à côté d'un ministre un collaborateur investi dans cer-

1. Esmein, *op. cit.*, p. 610.

taines affaires d'un pouvoir de décision, M. Esmein ajoute : « Cela peut se faire, seulement au point de
« vue administratif, au moyen d'un secrétaire général
« ou directeur général qui serait nommé par le Prési-
« dent de la République et recevrait également ses
« pouvoirs de décision par un décret présidentiel, mais
« qui n'aurait aucune relation directe avec le Parle-
« ment (1). »

Mais, nous dira-t-on, s'il était nécessaire de défendre à la Chambre un acte fait par ce fonctionnaire ? Eh bien ! c'est le ministre qui le défendrait, puisque c'est le ministre qui en porte la responsabilité.

Mais s'il fallait défendre un projet de loi et que l'on estimât que le ministre a besoin d'être secondé au cours de la discussion — hypothèse en somme assez peu flatteuse pour le ministre ? Qui empêcherait le ministre de se faire assister d'un conseiller d'Etat, nommé à cet effet commissaire du gouvernement ? Qui empêcherait même que le secrétaire général fût nommé commissaire du gouvernement dans un cas où le chef du département ministériel le jugerait nécessaire ?

Le parlementarisme a-t-il donc cette vertu que quiconque n'est pas membre d'une des Chambres est incapable de soutenir une discussion devant cette Chambre, tandis que la qualité de député infuse nécessairement l'éloquence à ceux que le suffrage universel à un ou plusieurs degrés a investis d'un mandat législatif ?

1. Esmein, *Ibid.*

D'ailleurs serait-il vrai que tout membre des assemblées politiques puise, sinon dans son titre, du moins dans son habitude de la discussion, un certain talent d'exposition, une certaine facilité dialectique, il n'en resterait pas moins que, dans notre pays, nous sommes portés à trop sacrifier au prestige de la parole. Il vaut mieux que les affaires publiques soient plus sagement conduites et moins brillamment exposées.

Le secrétaire général, c'est l'action d'autant plus efficace qu'elle est plus modeste ; le sous-secrétaire d'État, c'est le verbe. Et sans aucune arrière-pensée d'ironie, nous osons dire qu'il y a tout avantage pour l'État à ce que le Parlement compte un avocat de moins et l'administration un agent de plus (1).

1. Il ne faudrait pas croire que les sous-secrétaires d'État que nous avons empruntés à l'Angleterre soient moins discutés dans leur pays d'origine que chez nous : « Quelque capables qu'ils soient, ils ne sont pas en position de défendre la politique du gouvernement avec la liberté, l'intelligence et la responsabilité nécessaires pour satisfaire aux demandes de la Chambre des Communes. En fait ils n'ont qu'une commission (*hold a brief*) et on leur demande de justifier une politique, dans la formation de laquelle ils n'ont eu aucune part. » Todd, *V. Esmein, op cit.*, p. 606.

Vu : le Président de la thèse,

CHÉNON

Vu le Doyen,

P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer,
Le Vice Recteur de l'Académie de Paris,

LIARD

TABLE DES MATIERES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	5
AVANT-PROPOS	9
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique des sous-secrétaires d'Etat.</i>	11
<i>Section I.</i> — Ancien Régime. — Formation des départements ministériels. — Evolution; modifications successives. — Le ministère à la veille de la Révolution. — Rien d'analogue à l'institution des sous-secrétaires d'Etat ou des secrétaires généraux.	11
<i>Section II.</i> — La période intermédiaire. — Les ministères en 1791. — Institution des secrétaires généraux. — Convention. — Constitution de l'an III. — Consulat et Empire	16
<i>Section III.</i> — La Restauration. — Gouvernement provisoire. — Les Cent Jours. — Premiers sous-secrétaires d'Etat. — La seconde Restauration. — Introduction du régime parlementaire. — Les commissaires du gouvernement. — Ministère Richelieu. — Les sous-secrétaires d'Etat. — Les sous-secrétaires d'Etat en Angleterre. — Ordonnance du 9 mai 1816. — Ministères Villèle, Martignac, Polignac.	23
<i>Section IV.</i> — La monarchie de Juillet. — M. Thiers sous-secrétaire d'Etat aux Finances. — Nouvel	
Berthier	12

aspect du sous-secrétariat d'Etat. — Le rôle parlementaire des sous-secrétaires d'Etat. — Rapports avec les Chambres. — Absence de responsabilité politique	40
<i>Section V.</i> — Les sous-secrétaires d'Etat sous la seconde République. — Schœlcher. — Chararas. — Jules Favre. — Caractère équivoque au point de vue parlementaire de la Constitution du 4 novembre 1848. — Sous-secrétariats d'Etat de M. Magne et de M. Vuitry. — Second Empire. — Disparition des sous-secrétaires d'Etat.	47
<i>Section VI.</i> — La troisième République. — Gouvernement de M. Thiers. — Rôle effacé des ministres et de leurs auxiliaires. — Loi du 25 avril 1872. — Les fonctions de sous-secrétaire d'Etat déclarées compatibles avec le mandat législatif. — Présidence du maréchal de Mac-Mahon. — Le septennat. — Les lois constitutionnelles. — Loi organique du 30 novembre 1875. — Présidence de M. Grévy. — Développement du sous-secrétariat d'Etat. — Les sous-secrétaires d'Etat de 1875 à 1912.	58
<i>Section VII.</i> — Sous-secrétariats d'Etat convertis en ministère. — Le sous-secrétariat d'Etat aux Colonies. — Aperçu du développement colonial de la France depuis 1815. — Autonomie anormale du sous-secrétariat d'Etat des colonies. — Interpellation Trarieux du 20 juin 1892. — Création du ministère des Colonies. — Service des Postes et Télégraphes. — Importance du sous-secrétariat d'Etat. — Création puis suppression du ministère	72
CHAPITRE II. — <i>Recrutement et attributions du sous-secrétaire d'Etat</i>	82

<i>Section I.</i> — Recrutement des sous-secrétaires d'Etat. — Nomination par le chef de l'Etat. — Proposition par le ministre. — Contrôle de la Chambre par le vote du crédit correspondant. — A qui appartient le pouvoir de délégation? Qui peut être nommé sous-secrétaire d'Etat?	82
<i>Section II.</i> — Attributions politiques et administratives des sous-secrétaires d'Etat	93
§ I. — Observations générales. — Dualité du rôle des sous-secrétaires d'Etat	93
§ II. — Attributions administratives des sous-secrétaires d'Etat. — Étendue de la délégation des sous-secrétaires d'Etat. — Système anglais. — Système de l'ordonnance de 1816. — Le droit de délégation d'après les principes constitutionnels admis en France. — Droit de définition donné au ministre. — Flottement de la théorie jusqu'en 1886. — Jurisprudence du Conseil d'Etat. — Nécessité d'un décret servant de base à la délégation. — Actes de gestion. — Actes de juridiction. — Actes réglementaires . . .	94
§ III. — Attributions politiques des sous-secrétaires d'Etat. — Contreseing des actes présidentiels : n'appartient pas aux sous-secrétaires d'Etat. — La responsabilité politique n'incombe qu'au ministre. — Responsabilité pénale. — Les sous-secrétaires d'Etat y échappent-ils. — Droit de discussion devant le Parlement. — Procède-t-il du mandat législatif, d'une commission gouvernementale ou de la fonction même de sous-secrétaire d'Etat? — Délibération en Conseil des ministres ou en Conseil de cabinet	116

CHAPITRE III. — <i>Examen critique de l'institution</i> . .	133
<i>Section I.</i> — Observations préliminaires. — Silence de la doctrine sur l'institution. — Précision du terrain de la discussion. — Défaut de fixité dans la conception du sous-secrétariat d'Etat. — Le sous-secrétaire d'Etat est un mandataire. — Conséquences de cette conception. — La mission du sous-secrétaire d'Etat fait toujours double emploi avec celle d'un autre fonction- naire	133
<i>Section II.</i> — Les apologistes de la sous-secrétai- rerie d'Etat. — De la légalité de l'institution. — De sa constitutionnalité. — Les principaux champions de l'institution. — Guizot. — Opi- nion hypothétique de Chateaubriand. — Le sous-secrétariat école du ministère. — Le sous- secrétaire d'Etat collaborateur nécessaire du ministre '	141
<i>Section III.</i> — La critique de l'institution. — Opi- nion de M. de Villèle, du général Foy, de M. de Beaumont (1848), du baron de Janzé (1874), de M. Trarieux (1892), de M. Maurice Lebon (1894), de M. Groussau (1905).	153
CONCLUSION	166
TABLE	177

